

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA-UNIR

NÚCLEO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA TERRA

DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

MARCÉLIO RODRIGUES UCHÔA

A FRAGILIDADE DA MUNICIPALIDADE NO PACTO FEDERATIVO:

O espaço político no Brasil - um estudo do poder local em Nova Mamoré-RO

Porto Velho

2015

MARCÉLIO RODRIGUES UCHOA

A FRAGILIDADE DA MUNICIPALIDADE NO PACTO FEDERATIVO: o espaço político no Brasil - um estudo do poder local em Nova Mamoré-RO

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia-PPGG da Universidade Federal de Rondônia-UNIR como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Josué da Costa Silva.

Porto Velho

2015

BIBLIOTECA CENTRAL PROF. ROBERTO DUARTE PINTO
FICHA CATALOGRÁFICA

U17f

Uchôa, Márcelio Rodrigues.

A fragilidade da municipalidade no pacto federativo: o espaço político no Brasil – um estudo do poder local em Nova Mamoré - Rondônia. Porto Velho, (RO), 2015.
119f.

Orientador: Prof. Dr. Josué da Costa Silva

Dissertação (Mestrado em Geografia) – Fundação Universidade Federal de Rondônia-UNIR. Programa de Pós-Graduação em Geografia-PPGG.

1. Poder Local. 2. Pacto Federativo. 3. Municipalidade. I. Título.


CDU: 91 (811.1)

ATA DE DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

MARCÉLIO RODRIGUES UCHOA

A Banca de defesa de Mestrado presidida pelo orientador **Prof. Dr. Josué da Costa Silva** e constituída pelos examinadores **Prof. Dr. Dorisvalder Dias Nunes** e **Prof. Dr. Adnilson de Almeida Silva**, reuniram-se no dia 15 de abril de 2015, às 10 horas na sala Rosa Ester Rossini, Bloco 1N, sito no Campus Universitário José Ribeiro Filho, para avaliar a Dissertação de Mestrado intitulada **"A FRAGILIDADE DA MUNICIPALIDADE NO PACTO FEDERATIVO: O ESPAÇO POLITICO NO BRASIL: um estudo do poder local em nova Mamoré/RO"**, do mestrando **Marcélio Rodrigues Uchoa**, matrícula 201310047. Após a explanação do mestrando, e sua arguição pela Banca Examinadora, a referida DISSERTAÇÃO foi avaliada e de acordo com as normas estabelecidas pelo Regimento do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Geografia foi considerada Aprovada. Conforme determinação do Colegiado do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Geografia, o candidato tem o prazo de até 90 (noventa) dias, a contar desta data, para realizar as correções sugeridas pela banca e entregar as cópias definitivas de sua dissertação.

Porto Velho, 15 de abril de 2015.



Prof. Dr. Josué de Costa Silva
Orientador



Prof. Dr. Dorisvalder Dias Nunes
Examinador Interno



Prof. Dr. Adnilson de Almeida Silva
Examinador interno

Ao município de Nova Mamoré, no Estado de Rondônia, interior da Amazônia brasileira, com votos de que este trabalho contribua para emancipação do pacto federativo na relação da união com aquele município.

À, ex-esposa, todos os meus agradecimentos, pela contribuição na minha formação e amadurecimento científico quando da construção e conclusão desta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Josué Costa Silva, pelas orientações e apoio constante.

A política municipal é a principal escola do civismo e da democracia (TOCQUEVILLE).

RESUMO

O estudo está voltado para discussão em torno do desequilíbrio estabelecido pelo fenômeno conhecido como “Pacto Federativo”. A instabilidade citada refere-se à desigualdade de distribuição de recursos financeiros entre os entes federados que formam o chamado “Pacto Federativo”: a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios. Discorre sobre a desvantagem dos municípios em relação aos demais entes federados estabelecendo uma abordagem que defende a capacidade do chamado “Poder Local”, o qual se configura no poder do município de gerir seus próprios recursos sem a intervenção e a centralização de poderes estabelecida pelo governo federal em detrimento dos estados e dos municípios. Para atender o que se propõem seus objetivos o estudo em seu conjunto é uma pesquisa bibliográfica e documental, que utiliza o método descritivo. Os procedimentos adotados na coleta, organização e interpretação dos dados constam de levantamentos realizados através de entrevistas, visitas *in loco* e produção de quadros, provenientes de fontes primárias. A investigação é orientada por referenciais teóricos e metodológicos das obras de Milton Santos, Ladislau Dowbor, Iná Elias de Castro e José Luiz Quadros Magalhães. O filtro teórico é construído a partir das teorias de Milton Santos e Ladislau Dowbor. Registrar o grau das distorções na repartição dos recursos financeiros provenientes do “Pacto Federativo”, descrevendo os impactos negativos provenientes da centralização do poder no ente federado “União” em detrimento, principalmente, do ente federado “Município”, indicando a força que este último é capaz de gerar através do chamado “Poder Local”. **Conclusão:** Os dados coletados demonstraram que, a exemplo de um dos 5.565 municípios que constituem o Pacto Federativo, neste estudo demonstrado pelo município de Nova Mamoré-RO, o “Poder Local” dos municípios é compatível com a instauração de um “Pacto Federativo” mais justo e equilibrado em relação à divisão dos recursos financeiros, convertendo os atuais 7,32% repassados aos municípios contra os 66% detidos pela União, em índices mais homogêneos.

Palavras-chave: 1 Pacto Federativo. 2 Poder Local. 3 Estado. 4 Democracia.

ABSTRACT

The study is focused on discussion about the balance established by the phenomenon known as "federative pact". The aforementioned instability refers to the unequal distribution of financial resources among federal entities that form the so-called "federative pact": the Union, the Federal District, States and Municipalities. Discusses the disadvantage of municipalities with respect to other federal entities establishing an approach that maintains the ability of the "Local Government", which configures the power of the municipality to manage its own resources without intervention and centralization of powers established by the federal government at the expense of the states and municipalities. Methodology: To meet the goals that they propose the study as a whole is a bibliographic and documentary research that uses methods: Description of Field Work and Exploration. The procedures used in collecting, organizing and interpreting data contained in surveys conducted through interviews, site visits and production of charts, tables and maps from primary sources. The research is guided by theoretical and methodological works of Milton Santos, Ladislau Dowbor, Ina Elias de Castro and José Luiz Magalhães reference frames. The theoretical filter is built based on the theories of Milton Santos and Ladislau Dowbor. Objective: To record the degree of distortions in the allocation of financial resources from the "federative pact", describing the negative impacts from, the centralization of power in the federal entity "Union" at the expense mainly of the federal entity "County", indicating the strength the latter is able to generate through the so called "Local Government". **Conclusion:** The data collected showed that the sample of the 5.565 municipalities that constitute the Federative Pact, this study demonstrated the municipality of Nova Mamore-RO, the "Local Government" of municipalities is compatible with the establishment of a "federative pact" more fair and balanced regarding the division of financial resources, converting the current 7.32 % transferred to municipalities against 66 % held by the Union, more homogeneous indices .

Keywords: 1 Federative Pact. 2 Local Government. 3 State. 4 Democracy.

LISTA DE QUADROS

Quadros	Descrição dos Quadros	Páginas
1	Quantidade de cidades por população - Brasil	38
2	Quantidade de cidades por população - Rondônia	39
3	Quadro da receita total do município de Nova Mamoré-RO	54
4	Unidades de conservação existentes no município de Nova Mamoré-RO	87
5	Terras indígenas existentes no município de Nova Mamoré-RO	88
6	Síntese das unidades de conservação e terras indígenas existentes no município de Nova Mamoré-RO	89
7	Quantidade e área das propriedades por faixas de tamanho existentes no município de Nova Mamoré-RO	91
8	Demonstrativo de assentamentos do município de Nova Mamoré-RO	92
9	Rebanhos de Nova Mamoré-RO	94

LISTA DE FIGURAS

Figuras	Descrição das Figuras	Páginas
1	Localização do município e divisão distrital de Nova Mamoré	86
2	As unidades de conservação e terras indígenas no Município	89

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM - Associação Brasileira de Municípios

ACS - Agente Comunitário de Saúde

AEMERJ - Associação Estadual de Município do Rio de Janeiro

AGM - Associação Goiana de Municípios

AMA - Associação Amazonense de Municípios,

AMAC - Associação dos Municípios do Acre,

AMM - Associação dos Municípios de Minas Gerais

AMM - Associação Mato Grossense dos Municípios

AMR - Associação dos Municípios de Roraima

AMP - Associação dos Municípios do Paraná

AMUNES - Associação dos Municípios do Estado de Espírito Santo

AMUPE - Associação Municipalista de Pernambuco

APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

APM - Associações Paulista de Município

APPM - Associação Piauiense de Município

APRECE - Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará

AROM - Associação Rondoniense de Municípios

ART - Artigo

ASSOMASU - Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul

ATM - Associação Tocantinense de Municípios

CAERD - Companhia de Água e Esgoto de Rondônia

CAF - Comitê de Articulação Federativa

CAUC - Cadastro Único de Convênio

CEPEA - Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada

CC - Código Civil

CF - Constituição Federal

CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CIP - Contribuição sobre Serviço de Iluminação Pública

CIRETRAN - Circunscrições Regionais de Trânsito.

CNM - Confederação Nacional de Municípios

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

DF - Distrito Federal

EC - Emenda Constitucional

EJA - Educação de Jovens e Adultos

EMATER - Associação de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Rondônia

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EUA - Estados Unidos da América

FMM - Federação Goiana dos Municípios

FAMEM - Federação dos Municípios do Estado do Maranhão

FAMEP - Federação das Associações de Municípios do Estado do Pará

FAMUP - Federação das Associações de Municípios Paraíba

FAMURS - Federação das Associações de Município do Rio Grande do Sul

FEMURN - Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte

FECAM - Rede Catarinense de Informações de Municípios

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FNP - Frente Nacional dos Prefeitos

FPE - Fundo de Participação Estadual

FPM - Fundo de Participação Municipal

FUNASA - Fundação Nacional da Saúde

HA - Hectare

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDARON - Agência de Defesa Sanitária Agrosilvo Pastoril do Estado de Rondônia

IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

INSS - Instituto Nacional de Seguro Social

IOF - Imposto sobre Operação Financeira

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPi - Imposto sobre produtos industrializados

IPVA - Imposto sobre a propriedade de veículos automotivos

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

ISS - Impostos Sobre Serviços

ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

ITR - Imposto sobre Propriedade Territorial Rural

MEC - Ministério de Educação e Cultura

MP - Medida Provisória

ONU - Organizações das Nações Unidas

PAD - Projeto de Assentamento Dirigido

PAES - Programa de Parcelamento Especiais

PIB - Produto Interno Bruto

PIC - Projeto Integrado de Colonização

PIN - Programa de Integração Nacional

PIS - Contribuição para o Programa de Integração Social

PLP - Projeto de Lei

PPA - Plano Plurianual de Investimentos

PROVIAS - Programa de Intervenções Viárias

PSF - Programa Saúde da Família

RO - Rondônia

SESC - Serviço Social do Comércio

R\$ - Real (moeda brasileira)

SEDAM - Secretaria do Estado e Desenvolvimento Ambiental

SELIC - Taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIM - Sistema de Informações Municipais da Caixa Econômica Federal

TCC - Trabalho de Conclusão de Curso

TJLP - Taxa de Juros de Longo Prazo

UMB - União dos Municípios da Bahia

ZSEE - Zoneamento Socioeconômico Ecológico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I - A NECESSIDADE DO DESENVOLVIMENTO LOCAL	18
1.1 O PODER LOCAL COMO BASE DA COMPREENSÃO DO PONTO DE PARTIDA DO PACTO FEDERATIVO	18
1.2 O INTERESSE LOCAL E O MUNICÍPIO NO BRASIL	32
CAPÍTULO II - METODO PARA COMPREENSÃO DO PACTO FEDERATIVO .	41
2.1 PROBLEMA.....	42
2.2 FUNDAMENTAÇÃO CONCEITUAL	43
2.3 METODOLOGIA E TÉCNICAS	46
CAPÍTULO III - O PACTO FEDERATIVO NO BRASIL	59
3.1 O ESTADO E O PACTO FEDERATIVO	59
3.2 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA NA CONSTITUIÇÃO ATUAL.....	65
3.3 AUTONOMIA MUNICIPAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	68
3.4 ENTIDADES MUNICIPALISTAS NO BRASIL	79
3.4.1 Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios	83
CAPÍTULO IV - NOVA MAMORÉ E O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO	86
4.1 NOVA MAMORÉ: CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS, SOCIOECONÔMICAS E HISTÓRICAS	86
4.2 NOVA MAMORÉ E OS CONFLITOS FEDERATIVOS: O ESPAÇO POLÍTICO E AS DISTORÇÕES TERRITORIAIS LOCAIS.....	96

4.2.1 Estudo de caso 1 – o caso do programa de saúde da família – PSF.....	96
4.2.2 Estudo de caso 2 – os projetos de assentamentos do INCRA em Nova Mamoré.....	99
4.2.3 Estudo de caso 3 – doações de áreas públicas para os entes federados e outras instituições.....	101
4.2.4 Estudo de caso 4 – pedidos de ajuda dos entes federados e instituições privadas.....	103
4.2.5 Estudo de caso 5 – Educação superior – o caso da Universidade Aberta do Brasil – UAB.....	105
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 107
 REFERÊNCIAS	 113
 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	 116

INTRODUÇÃO

Toda a discussão sobre o Pacto Federativo que este trabalho levanta preocupa-se em dar conta do problema proposto, que é a síndrome da simetria, ou seja, da igualdade que ignora a multiplicidade de situações dos municípios como as suas particularidades econômicas, históricas, geográficas e culturais, isto nos remete a uma reflexão sobre a sua fragilidade, sobretudo, em um país como o Brasil de complexidade universal, o requer naturalmente uma cautela quando se trata deste recorte federativo.

Nesse sentido, a pesquisa que nos propusemos a realizar teve como principal objetivo investigar as problemáticas existentes na relação entre município, estado e união, através do Pacto Federativo, principalmente para os municípios brasileiros com população abaixo de 50.000 (cinquenta mil) habitantes, como é o caso do município de Nova Mamoré com 22.546 habitantes (IBGE, 2010), localizado no estado de Rondônia, na região Norte do país.

Tais problemáticas do Pacto Federativo brasileiro estão consolidadas na distribuição dos tributos arrecadados no Brasil. Segundo o Ministério da Fazenda - Tesouro Nacional Sistema de Coleta de Dados Contábeis-SISTN 2011, de todos os tributos arrecadados no Brasil: 66% vão para os cofres da União enquanto 26,62% são destinados aos Estados e 7,32% vão para os 5.565 municípios distribuídos por todo Brasil. Isso significa que a União é a única dos entes da federação que tem autonomia financeira, isto é claro levando em consideração a sua capacidade de tributar.

Os fundos de participação de estados e municípios foram instrumentos importantes na tentativa de mais equidade dos recursos tributários, mas hoje se mostram claramente insuficientes para que as unidades federativas possam atender as grandes demandas sobre elas das populações, intensificadas com a progressiva descentralização da gestão de muitos serviços públicos. É unânime o reconhecimento da concentração desses recursos com a União, mesmo depois de computadas as transferências constitucionais para Estados e Municípios.

O presente trabalho está estruturado em quatro capítulos, os quais descrevem os passos percorridos na pesquisa.

No capítulo I – A Necessidade do Desenvolvimento Local – realizamos a revisão bibliográfica sobre o Poder Local, embasados em Ladislau Dowbor (1993), Rafestin (1993), entre outros, também destacamos sobre a municipalidade no estado brasileiro, apoiados em Santos, Castro e em dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE.

No Capítulo II – Metodologia - tratamos da opção metodológica, a partir da compreensão da pesquisa qualitativa, como a mais adequada para o presente estudo, desenvolvendo, assim, um estudo de caso. Nos procedimentos da pesquisa descrevemos as etapas percorridas, apresentamos os instrumentos utilizados, tais como: questionário, entrevista semiestruturada e a análise documental e bibliográfica.

O Capítulo III – O Pacto Federativo no Brasil – remete-nos ao estudo sobre as suas características, particularidades e distribuições de poderes e responsabilidades entre os entes federados, à luz das legislações brasileiras.

No Capítulo IV – Nova Mamoré e o Pacto Federativo Brasileiro - fizemos uma caracterização do local, onde a pesquisa foi realizada, o município de Nova Mamoré, destacando as questões geográficas, socioeconômicas e históricas, com ênfase para a sua condição de município diante do Pacto Federativo e as problemáticas existentes.

Por fim, apresentamos as nossas considerações finais, as quais não se constituem como concepções finalistas, mas como aportes provisórios, que servirão de base para a discussão sobre as problemáticas existentes, que decorrem da inversão de responsabilidades, poderes e recursos entre os entes federados, bem como os seus resultados poderão ensejar novas pesquisas.

CAPÍTULO I - A NECESSIDADE DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

1.1 O PODER LOCAL COMO BASE DA COMPREENSÃO DO PONTO DE PARTIDA DO PACTO FEDERATIVO

O indivíduo é um ser indivisível. Na convivência em sociedade ele é a menor célula, depois vem a família, a comunidade de bairro, a igreja, a escola dos filhos, as associações, os partidos político e, por fim, o Estado. Em uma sociedade forte, o Estado é o último a ser acionado, até porque, tanto o mercado, quanto o Estado, por si só, não foram capazes de implementar um processo de desenvolvimento sustentável e socialmente justo; de forma inversa, quando o Estado é forte, o cidadão e a sociedade civil são fracas. Milton Santos acrescenta que “o respeito ao indivíduo é a consagração da cidadania, pela qual uma lista de princípios gerais e abstratos se impõe como um corpo de direitos concretos individualizados” (SANTOS, 1987, p. 7).

A sociedade civil foi criada por nossas necessidades e nas palavras de Norberto Bobbio, “é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão” (BOBBIO, 1987, p. 35-6).

A sociedade civil é constituída por diversos componentes, as instituições cívicas, sociais e organizações que formam os alicerces de uma sociedade em funcionamento. A presença de uma sociedade civil ativa, participativa, forte é essencial para garantir a democracia, a paz, a segurança e a sustentabilidade local. Ela representa toda espécie de organização social que busca e luta por seus direitos e procura as soluções dos conflitos sociais, defendendo sempre os interesses da maioria, da coletividade. Ela é constituída de indivíduos e de individualidades, estas por sua vez são permeadas por diferentes interesses de ordem material, imaterial, moral, política, dentre outros. Nesse cenário de composição há que se acrescentar as organizações privadas como as empresas e as instituições públicas representadas pelo Estado. Não existe entre os elementos constitutivos relação de pré-requisito. O estado e a sociedade civil coincidem e se fundem em tal grau que é difícil dizer quando um acaba e a outra começa. Nessa perspectiva, é importante

compreender a relação mutuamente reforçadora entre os dois. Max Weber trata dessa relação social : “Por ‘relação social’ deve-se entender um comportamento de vários – referido reciprocamente conforme o seu conteúdo significativo e orientando-se por essa reciprocidade” (WEBER, 2009, p. 419).

O Estado nasceu com o propósito de organizar a vida em sociedade. Ele naturalmente exerce o poder soberano sobre o indivíduo e a própria sociedade civil, a qual lhe outorga tal poder. É uma relação recíproca uma vez que um dá poder ao outro.

O conceito de Estado moderno para Marx Weber mais adequado as suas considerações:

[...] o Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos (2009, p. 525).

No transcorrer da história as divergências sociais rogaram por uma linha diretiva que sistematizasse a desordem instaurada. Na sequência o que se inferiu ao estado foi um conjunto de regras, de leis administradas e executadas por ele. A ele é permitido controlar a vida de todos. Este controle possui limites de natureza jurídica e territorial sobre determinado povo.

Os conceitos de indivíduo, de sociedade civil e de Estado são importantes, todavia, faz-se necessária uma compreensão, *a priori*, sobre o conceito de poder. Para Weber poder “significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (WEBER, 2009, p. 33).

Quanto a isso Raffestin (1993, p. 58) esclarece:

O poder visa o controle e a dominação sobre os homens e sobre as coisas. Pode-se retomar aqui a divisão tripartida em uso na geografia política: a população, o território e os recursos. Considerando o que foi dito sobre a natureza do poder, será fácil compreender por que colocamos a população em primeiro lugar. Simplesmente porque ela está na origem de todo o poder. Nela residem as capacidades virtuais de transformação ela constitui o elemento dinâmico de onde procede a ação. [...]. O território não é menos indispensável uma vez que é a cena do poder e o lugar de todas as relações, mas sem a população, ele se resume a apenas uma potencialidade, um dado estático a organizar e a integrar numa estratégica.

Os recursos, enfim, determinam os horizontes possíveis da ação. Os recursos condicionam o alcance da ação.

Também para Raffestin “o território é um trunfo particular, recurso e entrave, continente e conteúdo, tudo ao mesmo tempo”. (1993, p. 59).

Quando se considera o conceito de Estado encontra-se atrelado a este o conceito de “poder”. A autoridade do Estado está representada pelo poder que ele exerce sobre a sociedade, este poder é considerado um poder coletivo.

Reportando-nos novamente a Raffestin:

toda relação é o ponto de surgimento do poder, e isso fundamenta a sua multidimensionalidade. A intencionalidade revela a importância das finalidades, e a resistência exprime o caráter dissimétrico que quase sempre caracteriza as relações (1993, p. 53).

Toda relação social é produtora de espacialidade/espacialização. Produz (des)continuidades, pela natureza (des)territorializadora do poder. E o poder só é de fato perceptível, como sugere Raffestin, por ocasião de um processo relacional (1993, p. 64).

Nesse sentido, o poder só pode ser entendido como uma relação social, já que tudo que existe na sociedade também o é; o que importa saber é que tipo de relação social específica ele constitui.

Logo, para governar uma localidade, um território com habilidade é necessário compreender as relações de poder instauradas nesse território. É preciso saber a origem e a natureza dos tipos de poderes que circulam entre os cidadãos. Isso permite conhecer os interesses envolvidos na relação de poder, bem como as consequências desse tipo de relação e os impactos que eles causam na sociedade. Da mesma forma, conhecer os principais mecanismos de poder envolvidos no local, no território, viabiliza o envolvimento e a participação da sociedade na hora de planejar o município. A participação da comunidade local, além de diminuir as diferenças sociais, propicia ao poder local o desenvolvimento de competências necessárias à resolução dos principais problemas. Nas palavras de Raffestin “o território é o espaço político por excelência, o campo da ação” (1993, p. 60).

Quando não ocorre a participação da sociedade no poder local este passa a ser usufruído e praticado por um grupo representativo muito pequeno desse território. Exatamente aqui surgem várias indagações: primeiro - quem são os sujeitos mais envolvidos com o poder? Segundo – que interesses circulam nas

relações de poder? E por fim – Em que segmento da sociedade o poder se apresenta como mais latente? Para esclarecer essas dúvidas é necessário fazer as seguintes considerações: existem tipos de poder e tipos de sujeitos, os quais praticam o poder. Norberto Bobbio ressalta que são três as formas de poder básicas: o poder econômico (da posse de certos bens), o poder ideológico (da posse de certas formas de saber e doutrinas) e o poder político (do poder cujo meio específico é a força) (1987, p. 82).

Na nossa análise o poder político é nosso referencial, mas partindo para uma classificação mais simples, em primeiro plano o que se obtém são os chamados poder formal e poder informal.

O poder formal está atrelado à ideia de institucionalização, representado pelas instituições de natureza municipal, estadual e federal.

O poder informal é oriundo das manifestações encabeçadas pela sociedade civil organizada. São facilmente visíveis a partir de manifestações grupais, movimentos, associações, sindicatos, entre outros. Nas palavras de Bobbio “negativamente, por “sociedade civil” entende-se a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado” (1987, p. 33).

O poder informal tem como alvo dirigir-se para o poder formal, representado pelos segmentos municipais, estaduais e federais, com o intuito de fazer valer os interesses de sua classe representativa.

O fato do poder informal precisar se dirigir ao poder formal para conseguir dar legitimidade aos interesses desta ou daquela categoria social, não significa que a relação formal e informal seja unilateral. As manifestações não ocorrem somente na direção do formal para o informal. A interação também existe partindo do formal para o informal, estabelecendo-se dessa maneira, um *feedback* entre os dois tipos de poder. A relação dialética dos dois poderes, as interferências de um em relação ao outro, é o que dá corpo ao desenvolvimento e à forma de uso do território.

O poder é uma relação social de dominação, o que implica na existência de dominantes e dominados, ou seja, a de um grupo de seres humanos sobre outros. Em síntese, dominação e exploração nascem juntas e só podem continuar existindo juntas, o que significa que a razão de ser da dominação é a exploração, há uma ligação indissolúvel entre ambas.

Embora se concorde que a relação de poder inclui uma relação de exploração, quando se inclui na discussão o poder do Estado não se considera que este venha necessariamente explorar a sociedade. É ingênuo afirmar que o poder exercido pelo Estado sobre a sociedade inclui uma relação de exploração uma vez que a atuação do Estado é resultado de uma aquiescência com a sociedade. O que o Estado determina, impõe, planeja, executa, dentre várias outras ações, faz com a outorga do povo que o instituiu para que assim o fizesse. Entretanto, como em tudo, na estrutura da relação: Estado X Poder X Sociedade, há os elementos que fogem as regras estabelecidas e instauram a citada relação de exploração. É o caso dos atos ilícitos, das propinas, dos desvios de verbas, etc. Mas esse tipo de exploração não abala o fundamento que deu origem à criação do Estado, sua estrutura, suas leis, suas regras; tudo detalhadamente previsto em documento denominado Carta Magna, a Constituição Federal de um país, a Constituição Estadual de um Estado e a Lei Orgânica de um município, dentre outras leis ordinárias e complementares.

Há que se incluir neste ponto o fato de que entre o Estado e o Poder exercido por ele existe a “política” que configura o chamado “poder político”, intrinsecamente relacionado ao poder do Estado. Contrário à ideia de dominação exploratória, o poder político dá direito ao Estado de intervir, legislar, sancionar e decidir sobre a vida da sociedade sob sua jurisdição. O poder político é aceito como ato público, legal e necessário perante a sociedade.

Segundo Silva (2009, n. p.):

Além de concebido como órgão de produção jurídica, o Estado é uma forma de organização social e não se dissocia da sociedade e das relações sociais subjacentes. A abordagem aqui realizada trata o Estado nesta dimensão social, como ordenamento jurídico da sociedade, residindo aí uma das justificativas para seu estudo pela Geografia e pelas demais ciências que se ocupam não só das relações sociais, mas de sua organização, inclusive espacial.

De todos os tipos de poder político exercido por um governo que tem a República Federativa como forma de Estado, o poder local, o município, aparece como o ente federado em maior desvantagem na receptação de recursos e nas obrigações com as prestações de serviços públicos prestados à sociedade. A república federativa divide o montante arrecadado de tributos entre seus três entes federados, quais sejam: o governo Federal, o Distrito Federal, os Estados e os

Municípios. Este último exerce o chamado *poder local* e de todos é o que menos dispõe de recursos e estrutura para atuar com qualidade no atendimento das necessidades da sua sociedade. Neste ponto há que se fazer uma reflexão: a “sociedade nacional”, assim como a “sociedade estadual” moram nos municípios, são, portanto, sociedades municipais e não “nacionais” e “estaduais”. Dessa forma desfrutam dos serviços públicos ofertados em seus municípios. Sendo assim, o único ente federado diante do pacto federativo que existe de fato enquanto território é o município.

O município, em sua totalidade de representações sociais, é composto por grupos comerciais, religiosos, estudantis, representações militares, culturais, econômicas e tantos outros que poderiam ser elencados, os quais formam o poder local de um município.

A longa tradição do período em que o Brasil Império, oligárquico e centralizador foram ou são governados por uma pequena burguesia elitizada, fez com que atualmente ainda perdurem formas tradicionais de se governar. Dessas formas a característica elitizada na divisão de recursos financeiros é uma delas. Segundo o Ministério da Fazenda - Tesouro Nacional Sistema de coleta de dados contábeis - SISTN 2011, de todos os tributos arrecadados no Brasil: 66% vão para os cofres da União enquanto 26,62% são destinados aos Estados e 7,32% vão para os 5.565 municípios distribuídos por todo Brasil. Isso significa que a União é a única dos entes da federação que tem autonomia financeira, isto é claro levando em consideração a sua capacidade de tributar. Após as transferências Constitucionais e legais do Governo Federal, repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o rateio da receita ameniza um pouco as desigualdades regionais e locais, de cada 100,00 (cem reais) arrecadados no Brasil, a União fica ainda com 55,50%, os Estados com 25,80% e os Municípios ficam com 18,70% do rateio total do país. É natural a pergunta, quais são consequências dessa centralização financeira no Governo Federal? Um caos no estado de *bem estar social* brasileiro e consequentemente se estabelecem nos municípios desse país um serviço público prestado a população de péssima qualidade. E o ente federado mais penalizado é o município e a maior e boa parte das críticas vem e recai sobre os gestores locais, que é o agente político mais perto do cidadão, do contribuinte. Este último não interessa saber de que esfera do poder público partem as responsabilidades; ao

cidadão, que paga e é contribuinte dos tributos, só interessa receber serviços públicos de qualidade e só.

Como as representações federais e estaduais são institucionalizadas pela sede do governo presidencial, seus ministérios, suas secretarias e órgãos com status de ministério, o senado federal, a câmara de deputados federais; da mesma forma consta ainda representando institucionalmente a esfera estadual: a sede do governo estadual, as assembleias legislativas e secretarias estaduais. Ambas as institucionalizações, a federal e a estadual, dispõem de espaços representativos que obedecem a uma hierarquia quantitativa na qual a primeira disponibiliza de maior poder de decisão ou indicadores que a segunda. Dando continuidade a essa disposição decrescente, aparecem os municípios como os que dispõem de menor poder de decisão nos espaços políticos institucionalizados. Isso faz com que os mesmos não tenham maior acesso na democratização das decisões, execução e participação nas ações do Estado como um todo. Ladislau Dowbor (1999, p. 74), confirma esse pensamento:

Durante anos, os mesmos interesses que criaram os nossos desequilíbrios organizaram a centralização das decisões, reforçaram a concentração de renda, criaram as grandes estatais destinadas a fornecer ao setor privado produtos a preço inferior ao custo, e hoje pregam a privatização, como se a participação ou não do Estado fosse o ponto essencial do problema, e não as deformações que as elites nele introduziram. O ponto essencial do problema é a democratização das decisões, para que possam corresponder às necessidades da população, e isso implica uma profunda descentralização.

Quem é que na realidade desfruta das diferentes nuances do poder? Quem é que se utiliza das chamadas elites governantes, quem são os chamados grupos de pressão que a estabelecem sobre outros? Quem constitui essa rede de relacionamentos envolvida com o poder? Quem realmente governa, quem efetivamente tem o poder de decidir? Quem tem o controle através do poder?

Existe uma tradição de mando e desmando no sentido de detenção do poder, outrora muito usufruído pelo poder federal. Era comum e ainda o é, atribuir ao Governo Federal (nacionais) a legitimidade de gozarem de maior poder, bem como de acumularem muito mais que os outros entes federados. Entretanto, atualmente já se pode presenciar uma tendência na forma de perceber essas funções, até então legadas somente ao poder nacional. Hoje esse privilégio é visto como sendo também de competência dos governos municipais (locais). Melhor dizendo ainda,

como sendo mais eficientemente realizado pelo poder local, o Município. Experimenta-se a sensação de que é na escala local que se dá o campo prioritário da ação política. O poder local desperta o patriotismo, a cidadania e consequentemente a habilidade e a capacidade de cumprir com maior eficiência o interesse da população, com obrigações realizadas pelos tradicionais governos nacionais. Mas os tecnocratas ou os burocratas se sustentam no argumento que o poder local não tem a “capacidade técnica” de administrar os seus interesses.

Historicamente entre os entes federados em especial o município, ou seja, também como recorte localizado e localizável está muito atrelado ao coronelismo, patrimonialismo e personalismo no exercício do poder político. Porém, em um regime democrático o Poder Local deverá ser visto sob outro ângulo, a partir de noções de descentralização e participação da cidadania no poder político.

Considerar que o poder local encontra-se enraizado a um período histórico ultrapassado e que estes costumes precisam ser substituídos por práticas contemporânea de poder, isso impõe a necessidade de estabelecer análises diferenciadas sobre o poder local, agora pautado na participação da comunidade local e na correlação desta com a sociedade política. Este quadro apresenta-se como um novo modelo de governar, o Estado Democrático de Direito. Nele o poder local é vivenciado de forma a emancipar os grupos locais excluídos, propicia o exercício do poder político e o exercício da cidadania, de maneira a quebrar os limites que separam o Estado do cidadão. Neste novo modelo o município recupera o domínio sobre o território em que vive e reconstrói o território local, a partir de bases comunitárias, cooperativas e democráticas. Silva (2009, p. 2) contribui para essa nova visão:

Conjugar práticas de democracia participativa à representação tradicional, em que os cidadãos, agindo de forma conjunta com o poder público, passarão a ser responsáveis pelo seu destino e pelo destino de toda a sociedade.

Note-se que essa visão inverte totalmente a dinâmica com a qual é analisada a categoria do Poder Local, agora pautado na sociedade civil e nos movimentos sociais e sua relação com a sociedade política. Nesse sentido, num Estado Democrático de Direito o Poder Local apresenta-se como um novo paradigma de exercício do poder político, fundado na emancipação de uma nova

cidadania, rompendo as fronteiras burocráticas que separam o Estado do cidadão e recuperando o controle do cidadão no seu Município mediante a reconstrução de uma esfera pública comunitária e democrática.

Logo, o Poder Local tem a possibilidade de mostra-se mais eficaz na ação de produzir condições apropriadas para o melhor desenvolvimento da gestão pública brasileira, capaz de pactuar a democracia participativa e dispensar a insuficiência da democracia representativa no estágio atual.

Diante das questões conceituais primeiramente cabe refletir um pouco mais sobre o que é democracia, nas palavras de Magalhães (2004, p.87):

A democracia não é um lugar aonde se chega. Não é algo que se possa alcançar e depois se acomodar pois é caminho e não chegada. É processo e não resultado. Desta forma a democracia existe em permanente tensão com forças que desejam manter interesses, os mais diversos, manter ou chegar ao poder para conquistar interesses de grupos específicos, sendo que muitas vezes estas forças se desequilibram, principalmente com a acomodação da participação popular dialógica, essência da democracia que defendemos, e o desinteresse de participação no processo da democracia representativa, pela percepção da ausência de representatividade e pelo desencanto com os resultados apresentados.

O grande desafio é como democratizar a democracia, o autor ainda insiste que:

é a democracia que se constrói do diálogo livre, no livre pensar no seio de uma sociedade onde a construção de espaços de comunicação seja possível, o que depende da construção da cidadania como ideia de dignidade, libertação da miséria e respeito humano. Não há efetiva liberdade sem meios para exercê-la, e estes meios são os direitos que libertam o ser humano da miséria e da ignorância (MAGALHÃES, 2004 p. 88).

Já fazendo uma distinção conceitual da democracia participativa da democracia representativa.

A democracia representativa é considerada uma democracia indireta em que o povo não se autogoverna, mas elege os representantes, ou seja, os eleitos que o governam.

A democracia representativa é a representação de um grupo eleito, normamente por votação, para representar o povo, a população de um país, com a obrigação de representar, agir, falar e decidir em nome dos eleitores.

Sartori (1993) alerta que na democracia representativa o poder exercido sem participação legítima do povo é uma arma contra ele mesmo e afirma:

O exercício do poder faz-se por delegação (representação) e, se essa delegação não é controlada e vigiada por quem delega, o poder é exercido “sobre o povo” e “não pelo povo”. Torna-se, como referimos, autocracia, em vez de democracia. A representação, sem vigilância e sem controle por parte dos cidadãos, é o *calcanhar de Aquiles* da democracia (SARTORI, 1993. p. 11).

O autor ainda ressalta (1993. p. 13) “que a crise está associada à sociedade de massas que é constituído pelo ‘Homem massa’ isolado, vulnerável e disponível, com um comportamento que oscila entre um ativismo intenso e a apatia”. O “Homem massa” faz parte de uma sociedade facilmente exposta à mobilização e à manipulação.

Habermas (1984) afirma que a ideologia da cultura de massas se resume na frase “torna-te no que tu és”, que significa a “duplicação e legitimação do *status quo*”, retirando de “circulação toda a transcendência e toda a crítica”.

Nesse sentido, a democracia representativa poderia ser encarada como um arranjo institucional que faria parte de uma teoria da sociedade de massas, cujo objetivo seria chegar a decisões políticas e administrativas, excluindo a participação (SANTOS, 2003 p.14).

A participação reduzida seria um sinal do equilíbrio entre democracia e capitalismo (sociedade de massas) nas sociedades ocidentais (FREIRE, 2008 p. 14).

A democracia participativa, o vocábulo democracia participativa a primeira vista, parece ser redundante, até porque, não há democracia sem participação, sem povo, sem sociedade civil.

A democracia participativa é uma regra que estabelece a maneira de viver onde se pretende que existam efetivos mecanismos de controle exercidos pela sociedade civil sobre a administração pública, não se limitando apenas ao direito do voto, ao sufrágio universal, mas também estendendo a democracia para a esfera social. A participação da sociedade com as causas coletivas, difusas é considerada um modelo ou ideal para o exercício do poder político, pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação.

Silva (2010, p. 20) destaca as vantagens da democracia participativa, democracia deliberativa:

implica discussões que trazem benefícios para a coletividade; possui caráter educativo porque proporciona, a cada participante, adquirir mais conhecimento através das discussões; exige a revisibilidade das opiniões; estimula a tolerância em relação a opiniões divergentes; melhora a capacidade de justificação individual de preferências; filtra argumentos não generalizáveis, na medida em que só são aceites as opiniões que podem ser partilhadas pelo conjunto dos participantes; aumenta a confiança no processo democrático porque a opinião de cada um é levada em conta; aumenta a confiança própria e nas capacidades de poder vir a ser um ator político; aumenta a legitimidade das decisões políticas que são justificadas perante os afetados; contribui para a tomada de posições mais consensuais; acarreta melhorias em relação ao método da maioria porque as minorias veem as suas possibilidades de tomada de posição aumentadas.

Para nós, brasileiros, que vivemos um estado social ausente, incapaz de assegurar os direitos constitucionais vigentes, segundo Magalhães o caminho para uma democracia participativa:

a inclusão e efetiva participação do nosso povo como cidadãos é o da fragmentação coordenada do poder, a descentralização radical de competências fortalecendo os estados e principalmente os municípios, assim como tornar permeável o poder, com a criação de canais de participação popular permanentes, como os conselhos municipais, o orçamento participativo e outros mecanismos de participação, assim como o incentivo permanente a organização da sociedade civil, e o fortalecimento dos meios alternativos de comunicação como as rádios, jornais e televisões comunitárias. Podemos, e assim estamos fazendo, construir uma democracia social e participativa a partir do poder local (MAGALHÃES, 2004 p. 92).

Para se entender esse processo é preciso atentar as palavras da geógrafa Márcia Silva (2009, n. p): “o local, a cidade em primeiro lugar, constitui escala e arena de construção de estratégias trans-escalares e de sujeitos políticos aptos a optarem de forma articulada com coalizões e alianças em múltiplas escalas”. O significado mais usual e simples, de escala é o de medida de representação numérica (com redução ou ampliação) do real. Essa simplicidade matemática esconde a enorme complexidade do termo quando se trata de recortar a realidade espacial. Esse recorte supõe, consciente ou inconscientemente, uma concepção que informa uma percepção do espaço total e do “fragmento” escolhido.

Trazendo a questão do alcance da escala para a discussão sobre o poder local, deve-se considerar que, qualquer recorte que se faça para analisar o respectivo fenômeno político, este terá como característica intrínseca escalas

territoriais globais, nacionais, regionais e locais que se misturam. Não há como considerar o fenômeno do “poder local” sem considerar as relações regionais, nacionais e globais inerentes ao mesmo. De qualquer forma, para que se possa analisar os fenômenos políticos envolvidos em torno da discussão sobre o poder local, é preciso tornar esse fenômeno visível e passivo de análise. Isso é possível através dos limites impostos pelo recorte que se faz da realidade política, ou ainda, pelas escalas consideradas em torno do mesmo. Outro aspecto a não ser ignorado é que a escala será sempre uma medida considerada sob o jugo do observador, daquele que está analisando por assim dizer.

Dentro da escala territorial do poder local estão envolvidos sujeitos que estabelecem entre si diferentes tipos de relação. Relações de subordinação, relações de poder, de mando, de obediência, de sujeição, ou de imposição, além de inúmeras outras não citadas aqui. Esses sujeitos por sua vez, pertencem a classes sociais, e estas classes estão misturadas formando a sociedade local, ou o poder local. Sim, o poder local não é formado apenas pelo grupo que representa o estado. O poder local abrange os sujeitos do setor público e privado, abrange quem está no comando e os comandados.

A existência da dominação e exploração de uma classe social sobre outra não se faz sem a luta e a resistência das classes e grupos explorados e dominados, por isso, é necessário a formação de uma sociedade civil forte, capaz de impedir a perpetuação dos explorados e não deixar essa tarefa apenas nas mãos do Estado, fruto de uma democracia representativa. O fim da dominação só é possível através da participação efetiva da sociedade civil organizada e local.

Construir cidadania é construir novas relações e consciências, e essa tarefa é algo que se aprende com a convivência, na comunidade local, social e pública. É no convívio, no dia-a-dia através dessas relações que se estabelecem com os outros, a cidadania em todas as suas plenitudes.

Milton Santos, afirma que “a cidadania, sem dúvida, se aprende. É assim que ela se torna um estado de espírito, enraizado na cultura. É, talvez nesse sentido, que se costuma dizer que a liberdade não é uma dádiva, mas uma conquista, uma conquista a manter” (1987, p. 7).

A participação e a mobilização da sociedade civil organizada, tais como: associações de bairro, comerciais, industriais, rurais, sindicatos, igrejas, etc., têm o poder de transformar e construir boas políticas públicas voltadas para a sociedade em geral. Do contrário, a falta de participação nas decisões sobre a vida em sociedade desencadeia uma série de condições que não satisfazem as principais necessidades sociais dos indivíduos.

Dowbor (1999, p.16) contribui para esse entendimento, ao afirmar que:

Quando as decisões se tomam muito longe do cidadão, correspondem muito pouco às suas necessidades. Assim, a dramática centralização do poder político e econômico que caracteriza a nossa forma de organização como sociedade, leva em última instância, a um divórcio profundo entre as nossas necessidades e o conteúdo das decisões sobre o desenvolvimento econômico e social.

A participação do cidadão na elaboração das chamadas políticas públicas, realizada geralmente em audiências públicas, representa os interesses da sociedade como um todo.

Constituem resultados das chamadas audiências públicas, não só as causas da sociedade fragmentada, dividida em classes sociais, em sindicatos, em associações, em determinados grupos sociais como: o dos índios, dos negros, dos homossexuais, dos portadores de necessidades especiais, como também, políticas para a sociedade em geral. Os interesses são condizentes com as necessidades e causas dos grupos aos quais pertencem.

Contribuindo com esse debate um bom desempenho de um governo democrático está na sua capacidade em assumir as demandas sociais geradas pelo meio social ao qual está ligada e em atender de forma eficaz a essas demandas, com os limitados recursos de que dispõe e Robert Putnam (1996, p. 112) contribui ao afirmar:

um bom governo democrático não só considera as demandas de seus cidadãos (ou seja, é sensível), mas também age com eficiência em relação a tais demandas (ou seja, é eficaz).” (p. 77). O bom desempenho de uma instituição democrática dependeria do que denomina capital social, expresso nos sistemas horizontais de participação cívica de uma coletividade. Assim, “quanto mais cívica a região, mais eficaz o seu governo.

Nelson Nery Costa assinala o que vem a ser os assuntos de interesse local:

aqueles em que existe uma predominância dos interesses dos habitantes de determinada área, em que o Município, como entidade pública, tem maiores

condições de resolver e implementar que as demais entidades federadas. É imensa a gama de atividades atribuídas aos agentes públicos do Município, sendo-lhes fixadas competências de natureza administrativa, mas também política, onde se ressalva sua *autonomia*, observados os critérios de conveniência e oportunidade, que nem sequer o Judiciário pode violar. (COSTA, 2010, p. 74).

Para Hely Lopes Meirelles, por sua vez:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União (2006, p.109).

De qualquer forma, os interesses locais só poderão ganhar forma e concretude à medida que a população local se fizer ouvir, à medida que a sua participação seja real nas discussões sobre o planejamento e a tomada de decisões sobre a sociedade local. Em contrapartida, o Município faz a sua própria administração em razão de sua autonomia em matéria de interesse local, a gestão local compreende a gestão dos serviços públicos locais, isto é, aqueles em que o interesse municipal é maior do que o federal ou o estadual. Deve-se observar, porém, que o Município encontra-se localizado dentro do País, de modo que não existe oposição entre ambos os interesses.

Para Putnam:

os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo (1996, p.183).

O Estado cívico é um determinante mais forte que o desenvolvimento econômico de um país. Por isso a participação cívica é importante para o fortalecimento das instituições e é o principal fator explicativo do bom desempenho de um governo. Agora quais são caminhos para a consagração desse civismo? Fortalecendo a participação popular através da criação de mecanismos que ofereçam permeabilidade ao poder do Estado. Criando caminhos de participação cada vez maior, como: a democratização dos orçamentos públicos, as participações da sociedade organizada nos conselhos municipais, primeiro com o direito de

participar com independência, depois com poderes de deliberação e normatização, democratizando o acesso às informações nos trâmites do dinheiro público. Essa participação desejada, que resulte em decisão, mais democracia e controle social efetivo ocorrerão de maneira efetiva e eficiente, justamente, no poder local. Só assim, podemos esperar um país mais descentralizado e o fortalecimento do poder local integrado em uma federação.

1.2 O INTERESSE LOCAL E O MUNICÍPIO NO BRASIL

A participação da sociedade na defesa do interesse público, ou seja, do bem comum, o chamado terceiro setor, ainda é o melhor caminho na construção da cidadania.

A mobilização social local é fundamental para o desenvolvimento local, pois na comunidade, apesar das divergências internas existentes, surge um denominador comum, um consenso sobre o que deve ser feito. As comunidades locais devem buscar as formas práticas mais adequadas de responder as suas necessidades. Na utilização dos recursos, por exemplo, podem buscar quais são os recursos disponíveis e como podem ser utilizados.

Como por exemplo, as políticas públicas na elaboração da educação local devem adequar o ensino fundamental à dinâmica ambiental, econômica e social nas disciplinas de Geografia, Sociologia e História, a partir de conteúdos voltados para o desenvolvimento do Município, buscando dessa maneira, identificar as potencialidades naturais, históricas, turísticas, humanas, entre outras da localidade. A esse respeito, Dowbor (1999, p. 15) defende a menor unidade administrativa:

Defender os interesses do município é promover o desenvolvimento equilibrado, com uma base econômica variada, uma situação social mais justa. Trata-se de promover uma visão de longo prazo, entendendo-se que o município, o bairro, ou ainda um vale numa área rural, será o lugar de vida dos filhos, dos netos, a quem é preciso deixar algo melhor.

O deputado federal Ulysses Guimarães¹, acentuava ao longo da sua atividade legislativa e política que os municípios não moram no ente federado

¹ Discurso transmitido pela TV Câmara, 1989.

chamado União, muito menos, nos chamados Estados, a população reside no Município. Com esta afirmação, o parlamentar, que presidiu o congresso nacional durante a elaboração da atual Constituição Federal, pretendia ressaltar a importância que possuem os Municípios, para a vida das pessoas, reconhecendo que são estes os entes federados, os quais tornam visíveis as administrações públicas, aqueles que conhecem os problemas de suas comunidades, os que se defrontam verdadeiramente com a busca de suas soluções, e por consequência, podem produzir resultados com as políticas públicas disponíveis no atendimento direto da sociedade.

Para que o desenvolvimento local possa ser efetivo, a sociedade precisa de lideranças e de comunidades organizadas, para defender a sua causa maior que é o “bem comum”, isto é, o interesse de todos os munícipes. Nesse sentido, os interesses corporativos, dos grupos sociais, das associações e dos sindicatos devem ser priorizados em segunda instância.

Precisa-se de participação em prol da sociedade local, questionando e mobilizando-se na luta contra a má distribuição da receita tributária entre os entes da federação. Estudo do geógrafo e economista François Bremaeker, do Instituto Brasileiro de Administração Municipais (IBAM), e também muito próximos dos dados do Banco Central na p. 23, mostra as falhas no pacto federativo do Brasil, pois quando realizadas transferências e repasses de recursos obrigatórios, a União fica com 54,2%; os Estados, com 28% e os Municípios com 17,8%.

Essa realidade é dicotômica, em comparação aos países desenvolvidos, onde os Municípios controlam cerca de metade dos recursos públicos. Dowbor (1999, p. 10) reforça essa situação, ao afirmar que:

Enquanto nos países desenvolvidos crescentemente o cidadão resolve os assuntos no próprio município, nos países pobres os responsáveis do município adotam o sistema de peregrinação, viajando até a capital para cada autorização de financiamento, com todas as deformações no uso dos recursos que isto significa. [...] Os municípios estão presos em arcabouços jurídicos que tornam a sua administração um verdadeiro pesadelo. A pretexto de existirem menos técnicos a nível local, imagina-se que os recursos não serão bem aplicados se a sua transferência não for cercada de uma selva de leis e regulamentos. A verdade é que quanto mais centralizada a decisão, mais técnicos existem, porém menor é o controle por parte da população. [...] A administração local se vê, portanto esmagada entre as necessidades explosivas que surgem no município, e a inoperância das outras instâncias, e faz um trabalho de contenção de pressões sem os meios correspondentes.

Além de Dowbor, também se pode listar uma série de ações voltadas para a municipalidade, ou seja, para o interesse local, como por exemplo: Paulo Vannuchi, Márcio Pochmann, Sílvio Cacciabava, Pedro Paulo Martone Branco e Juarez de Paula, em documento intitulado “Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local – Nota para a edição de 2008”. Em suma, os principais temas discutidos neste documento são apresentados sintetizadamente a seguir:

Motivar a rede nacional de universidades no sentido de produzirem trabalhos de conclusão de curso (TCC), pesquisas e outros trabalhos acadêmicos voltados para estudos sobre o Município ou sobre a região na qual se localiza o Município, no intuito de dispor de um banco de dados sobre essas localidades de fácil acesso para toda a sociedade;

Na mesma linha de estruturação de outros órgãos fundamentais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Sistema de Informações Municipais da Caixa Econômica Federal (SIM), bem como aproveitando seus subsistemas já desenvolvidos, formalizar a criação de um banco de dados basilar que contenha informações integradas sobre a cidade, a ser obrigatoriamente instalado em cada Município; [...] (2008, p.38).

Todas as temáticas apresentadas acima podem contribuir direta e indiretamente para o desenvolvimento em escala local.

As campanhas sociais em nível nacional como: “Criança Esperança”, “Natal Solidário”, entre outras, são importantes, mas as contribuições realizadas pelos munícipes não tem o retorno proporcional, logo, essas campanhas devem ser na própria localidade, prestando assistência às necessidades das crianças de cada Município, em função dos problemas sociais das crianças e do cidadão sendo contempladas no próprio município, logo as crianças dos Estados e da União não existem, isto é, sem correr o risco de ser “bairrista” ou de ter visão estreita.

O grau de desenvolvimento social e econômico de uma localidade, ou seja, do seu município é o retrato fiel da sua comunidade e do seu patrimônio social, nas suas ações de mobilização e participação coletiva, juntamente com o poder público. Dowbor (1999, p.21) discorre sobre esse tema:

O poder local, como sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado, implica, portanto, alterações no sistema de organização da informação, reforço da capacidade administrativa, e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade como na própria máquina administrativa. Trata-se, portanto, de um esforço do município sobre si mesmo. [...] Antes de tudo, é preciso dizer que não há modelo para a organização da participação comunitária. Essa será diferente segundo o município seja predominantemente urbano ou rural, industrial ou agrícola, relativamente isolado ou situado perto de um grande centro. Será diferente

também segundo os equilíbrios políticos locais e o nível de conscientização já atingido pela população. [...] Durante anos, os mesmos interesses que criaram os nossos desequilíbrios organizaram a centralização das decisões, reforçaram a concentração de renda, criaram as grandes estatais destinadas a fornecer ao setor privado produtos a preço inferior ao custo, e hoje pregam a privatização, como se a participação ou não do Estado fosse o essencial do problema, e não as deformações que as elites nele introduziram. O essencial do problema é a democratização das decisões, para que possam corresponder às necessidades da população, e isto implica uma profunda descentralização.

Partindo desse problema generalizante, que apresenta características holísticas, pode-se encontrar um caminho inverso: o local, o específico, o particular, o peculiar. O poder local é o instrumento que contém os meios personalizados e representativos das situações-problema de cada município, de cada localidade.

O município é considerado pelos historiadores como a mais primitiva forma de organização política do homem, tendo surgido como consequência da necessidade de se resolver os problemas decorrentes da vida em comunidade, intermediando e estabelecendo regras para a solução de conflitos e deliberando sobre questões de interesse comum.

Afinal como contextualizar em escala como o menor ente federado? Meirelles (2006, p. 47) afirma que:

[...] o Município Brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno (CC, art. 41, III), e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art. 37, § 6º).

Ainda Hely Lopes Meirelles, o “Município Brasileiro é entidade político-administrativa de terceiro grau, na ordem decrescente de nossa Federação: União – Estados – Municípios” (2006, p.47).

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...] (BRASIL, 2008, p. 13).

Art. 18. A organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos [...] (BRASIL, 2008, p. 29).

Paulino Jacques (1970, p. 147), em seu curso de Direito Constitucional, faz um consistente apanhado histórico-constitucional sobre os Municípios, consolidando o seguinte:

O Município, antes de ser uma instituição político-jurídica, o é social, e, mesmo, natural, porque resulta do agrupamento de várias famílias num mesmo local, unidas por interesses comuns. Como a família e, a propriedade, é um fenômeno social, que precedeu, no ponto de vista sociológico, o advento do Estado.

Contudo, nem toda doutrina é assente no reconhecimento do município como ente federativo. José Afonso da Silva (1970) e José Nilo de Castro (1998) sustentam, por sua vez, que não há federação de Municípios, porque os Municípios não têm representação no Senado Federal, não podem propor emendas à Constituição, não possuem poder judiciário, nem possuem território.

Existem diferentes denominações atribuídas ao município por outros países, da mesma forma, possuem natureza desigual à do Brasil, suas gestões políticas diferem das gestões políticas praticadas em solo brasileiro. É possível que a instituição “município”, da forma como é concebida no país, seja única em todo o mundo. Em outros lugares do planeta, os municípios, mesmo em menor grau, gozam de uma autonomia política jamais praticada pelos brasileiros, administram populações locais, geralmente pertencentes à cidade e outros centros urbanos.

O regime municipal brasileiro é bastante diferenciado em comparação com o de outros países como os Estados Unidos da América (EUA), México, Argentina, Itália, Alemanha, Grã-Bretânia. Considerando-se apenas os Estados Unidos como exemplo, é necessário destacar que o país berço do federalismo (Estados Unidos da América) não incluiu o “município” em sua Constituição Federal, datada de 1787, que, a grosso modo, apresenta um texto limitado e curto; entretanto, ressaltou a importância e a autonomia que os Estados membros possuem para lidar com problemas pertinentes à suas organizações internas.

As evidências acima descritos decorrem em função dos costumes e práticas do povo estadunidense influenciarem enormemente as tradições políticas daquele país. Isto afetou diretamente o trato para com a questão da municipalidade ou municipalismo, para a qual não existe sequer uma discriminação distinta sobre o que seja, ou o que é “município”, como observa Meirelles (2006):

[...] em certas regiões predomina o *county* (equivalente ao Município brasileiro) – como ocorre, por exemplo, no Estado de Nova Iorque. Em outros, prevalece a *city* (área urbana, inferior em extensão ao *county*, mas não necessariamente subordinada a este), enquanto determinadas regiões,

como a Nova Inglaterra, ainda adotam a *township* (entidade cuja definição varia consideravelmente, confundindo-se por vezes com a de *county*).

No Brasil, através da Constituição Federal de 1988, elevou-se o município à categoria de terceiro ente da federação. Isto permitiu aos municípios brasileiros, ao menos no texto constitucional, a ampliação de suas autonomias: política, administrativa e financeira, como se pode comprovar ao se considerar os artigos de numeração 29 a 31, artigos 156, 158 e 159 da Constituição Federal Brasileira.

Entretanto, a legislação não garantiu à nação brasileira, que seus municípios gozassem do pleno direito de autonomia preconizado por sua Carta Magna. Os municípios no Brasil são totalmente dependentes de poucos recursos estaduais e federais que lhes são repassados demasiadamente de modo moroso, de modo insuficiente e ainda de forma desigual.

A Constituição de 1988 estabeleceu condições institucionais de descentralização que modificaram a organização dos poderes territoriais no Brasil através da reorganização da estrutura federativa. A modificação viabilizou a autoridade suprema dos níveis federais subordinados ao estado central. Criou-se uma nova articulação econômica a qual se pode denominar de democracia geográfica tendo em vista o reordenamento de espaços políticos institucionais, representações territorializadas de diferentes interesses, como por exemplo, os interesses dos municípios.

Os diferentes interesses presentes no estado brasileiro como um todo se chocam com ideias e pensamentos unilaterais que não retratam a realidade brasileira, ou seja, um emaranhado diversificado de posicionamentos políticos, de pensamentos e formas de agir, as mais variadas possíveis. No entanto, essa pluri-sociedade vive nos municípios, e é exatamente no município que concretiza seus planos, seus anseios e suas idealizações. Quando os habitantes do município colocam em ação seus interesses, fazem do local um espaço político por excelência. Neste ambiente de realizações, de mudanças e de resistência ao novo, coexistem o tradicional, o velho e a modificação, o novo.

A Constituição Federal de 1988, ao incorporar o município como um de seus entes federados, aumentou seus direitos e deveres, alterou seu poder de intervenção e o instrumentalizou para que pudesse atuar mais na organização do

espaço brasileiro. Apesar dos municípios brasileiros possuírem inúmeras diferenças em relação à sua extensão geográfica, população, índice de desenvolvimento humano, economia, produtividade, etc., a Constituição nivelou os municípios por igual e estabeleceu o mesmo poder de intervenção para todos.

As políticas públicas do governo federal voltadas para os municípios do país devem ser assimétricas, em função da grande diversidade cultural, lingüística, geográfica e demográfica entre as cidades brasileiras, pois o Brasil tem 5.565 municípios. Uma cidade como Anhangüera – GO tem 1.020 habitantes e no outro extremo, uma cidade como São Paulo - SP tem 11.253.503 milhões de habitantes. Naturalmente o governo federal não pode criar certa simetria entre os municípios, colocando-os dentro de um mesmo grupo. Mas classificando os municípios do país em quatro grupos, demograficamente, podem-se obter alguns resultados melhores, como por exemplo:

Quadro 01 – quantidade de cidades por população - Brasil

Faixas de população das cidades	Quantidade de cidades	%	População total	%
Até 50.000	4.957	89,08%	64.004.918	33,55%
De 50.001 até 100.000	325	5,84%	22.314.204	11,70%
De 100.001 até 500.000	245	4,40%	48.565.171	25,46%
Acima de 500.000	38	0,68%	55.871.506	29,29%
Total Geral	5.565	100,00%	190.755.799	100,00%

Fonte: Dados do IBGE, 2010. Tabulação: Marcélio R. Uchôa.

Trazendo essa classificação para o estado de Rondônia, podemos observar no quadro 02 da página seguinte.

Quadro 02 – quantidade de cidades por população - Rondônia

Faixas de população das cidades	Quantidade de cidades	%	População total	%
Até 50.000	45	86,54%	669.499	42,90%
De 50.001 até 100.000	5	9,62%	347.857	22,29%
De 100.001 até 500.000	2	3,84%	543.145	34,81%
Acima de 500.000	-	0,00%	-	0,00%
Total Geral	52	100,00%	1.560.501	100,00%

Fonte: Dados do IBGE, 2010. Tabulação: Marcélio R. Uchôa.

Além das questões demográficas, existem outros fatores que determinam algumas diferenças entre as cidades brasileiras, por exemplo: a localização geográfica, se está no interior, no litoral, em uma região metropolitana; o grau de ruralização ou urbanização; a predominância econômica se está ligada à indústria, à agropecuária, à agricultura, ou ao comércio e aos serviços.

O que podemos refletir, é que de concreto 89,08% dos municípios do Brasil e 86,54% dos municípios do Estado de Rondônia são de pequeno porte, naturalmente as dificuldades de administrar um Município de pequeno porte são maiores do que as enfrentadas pelos prefeitos das cidades de médio e grande porte. Até porque, existe uma maior pressão da população sobre os agentes políticos – vereadores e prefeito, em função do acesso e contato a eles são mais fáceis, para cobrar de forma direta o atendimento das suas necessidades. Diante desse quadro, os municípios de pequeno porte, precisam de uma atenção especial ou contextualizada do governo federal e dos órgãos fiscalizadores.

Os pequenos e micro-municípios têm uma reduzida capacidade técnica-administrativa e financeira, naturalmente não tem uma estrutura suficiente para a prestação de serviços públicos com qualidade e dependem das transferências dos outros entes federados para sua sustentabilidade.

Por isso Milton Santos, afirma:

É por esse prisma que deveria ser vista a questão da federação e da governabilidade da nação: na medida em que o governo da nação se solidariza com os desígnios das forças externas, levantam-se problemas cruciais para estados e municípios (SANTOS, 2000, p. 104).

Em relação aos órgãos fiscalizadores, os municípios são fiscalizados pelos Tribunais de Contas Estaduais e o Federal, pelo Ministério Público Estadual, Federal, pela Controladoria Geral da União - CGU e pela Procuradoria Geral da União, esse é claro, em relação às verbas federais que recebem. Os gestores municipais são tratados por esses órgãos com certa desconfiança, ou seja, eles são vistos como culpados, até que provem em contrário. Os municípios de pequeno porte não têm técnicos disponível, preparados nas áreas de contabilidade, administrativa e jurídica, para captação de recursos e prestação de contas, mas todos eles são tratados como se fossem o município de Belo Horizonte - MG, Manaus - AM ou São Paulo - SP.

Para Castro (2009) quanto à questão em pauta e no caso particular da Geografia, embora o IBGE tenha dado cada vez mais atenção a este recorte na pesquisa de informações básicas dos municípios, que tem traçado e atualizado o perfil dos municípios brasileiros, poucas questões voltadas para o território têm sido levantadas e poucas análises realizadas.

Analisando a visão da simetria da União em relação aos diferentes municípios do país Magalhães (2004, p. 91) afirma:

toda e qualquer atuação do legislativo e do executivo da União, que tenda a centralizar competências, centralizar recursos, centralizar poderes, uniformizar ou padronizar entendimentos direcionados aos estados membros e/ou municípios, é conduta inconstitucional e deve ser combatida, além de não ser de observância obrigatória para os estados e municípios, pois inconstitucional.

No Brasil vivemos uma síndrome da igualdade, essa simetria naturalmente ignora a multiplicidade de realidades nos municípios, suas singularidades históricas, econômicas, culturais e geográficas, isso requer um pouco mais de cautela quando se trata deste recorte federativo. Até porque, o município é muito mais que uma parte do território nacional, ele é um recorte carregado de valor e conteúdo, fruto da sua territorialidade que não pode ser ignorado. Neste sentido, o poder local, o município, pode ser um recurso a mais para aumentar o conhecimento e a compreensão dos outros entes federados e dos órgãos de controle e de fiscalização deste país.

CAPÍTULO II - METODO PARA COMPREENSÃO DO PACTO FEDERATIVO

A pesquisa qualitativa, segundo Chizzotti (2006), parte do pressuposto que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, a partir de uma interdependência entre o sujeito e o objeto da pesquisa, um indissociável vínculo entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito.

De acordo com o autor, a pesquisa qualitativa tem alguns aspectos característicos, tais como:

a) Delimitação e formulação do problema – decorrem de um processo indutivo que se vai definindo e delimitando na exploração dos contextos social e ecológico, onde a pesquisa é realizada. O problema, não se configura como uma afirmação prévia e individual, formulada pelo pesquisador sobre o qual recolhe os dados, mas se constitui como um obstáculo, percebido pelos sujeitos de modo parcial e fragmentado. A sua identificação e a sua delimitação pressupõem uma imersão do pesquisador na vida e no contexto que condicionam o problema. A delimitação é feita de onde a questão inicial é explicitada, revista e orientada a partir do contexto e das informações dos sujeitos envolvidos na pesquisa;

b) Os dados – “são fenômenos” que não se restringem às percepções sensíveis e aparentes, mas se manifestam em uma complexidade de oposições, de revelações e ocultamentos. É preciso ultrapassar sua aparência imediata para descobrir sua essência” (CHIZZOTTI, 2006, p. 84).

Em conformidade com o autor, na pesquisa qualitativa, todos os sujeitos estão em um mesmo patamar, de modo que, estão todos em igualdade, mas respeitando suas singularidades, todas as opiniões e pontos de vista são relevantes, independentes da posição (social, econômica, grau de instrução, etc.) que os mesmos ocupem. São as diversas experiências relatadas que constituem o centro de referência das análises e interpretações.

c) As técnicas – privilegiadas na pesquisa qualitativa são: observação participante, história ou relatos de vida, análise de conteúdo, entrevista não-diretiva, etc., as quais reúnem um corpus qualitativo de informações. Contudo, a utilização dessas técnicas não deve construir um modelo único e exclusivo. Cabe ao

pesquisador, validar os meios e as técnicas adotadas, demonstrando a cientificidade dos dados colhidos e dos conhecimentos produzidos.

Para Bogdan e Biklen (apud LÜDKE; ANDRÉ, 1986), similarmente, a pesquisa qualitativa apresenta cinco características básicas que configuram esse tipo de ensino, a saber:

- a) Tem o ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumental;
- b) Os dados coletados são predominantemente descritivos;
- c) A preocupação com o processo é muito maior do que com o produto;
- d) O significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida são focos de atenção especial pelo pesquisador;
- e) A análise dos dados tende-a a seguir um processo indutivo.

2.1 PROBLEMA

O problema identificado está na desigual proporção da divisão financeira entre os entes federados envolvidos: União, Distrito Federal, Estados e Municípios. Enquanto a União retém 66% dos valores, Distrito Federal e Estados recebem 26,62%, ao passo que os Municípios ficam apenas com 7,32% dos valores financeiros arrecadados.

Dos três poderes envolvidos, o chamado poder local, representado pelos municípios, sofre uma perda financeira inigualável em relação aos demais entes federados, em função da proporção contrária com a qual absorve as despesas previstas com o bem estar social. Apesar de a União representar o “nacional” (concebido como a totalidade do espaço geográfico chamado “país”), é no espaço “local”, representado pelos Municípios, que se dá a maior parcela das atribuições e responsabilidades para com o bem estar de toda sociedade brasileira. O que se constata é uma insatisfação generalizada do poder local, instaurada pela sobrecarga de responsabilidades e a indisponibilidade de recursos financeiros a altura da demanda imposta.

O município de Nova Mamoré tem apresentado alguns destaques no Estado com as suas características geográficas, demográfica e econômica, onde é o 4º maior município em extensão territorial, o 2º município com maior crescimento demográfico e o 2º maior rebanho bovino em Rondônia. No Capítulo IV, conheça as outras características e um pouco da história de Nova Mamoré.

2.2 FUNDAMENTAÇÕES CONCEITUAIS

Espaço científico

O espaço científico deste estudo insere-se na Geografia que estuda as políticas públicas voltadas para o poder local. As inquietações epistemológicas questionam o equilíbrio, no sentido da distribuição equitativa dos recursos financeiros, do chamado “Pacto Federativo”. Entenda-se por “Pacto Federativo” o acordo conjunto entre a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, na tarefa de arrecadar, administrar e aplicar os recursos financeiros provenientes de impostos, taxas, etc., arrecadados em todo o país com o intuito de, após coletados, utilizá-los para o bem estar social nacional.

Há ainda que se fazer o registro de que este trabalho está enquadrado na Linha de Pesquisa intitulada “Território, Representações e Políticas de Desenvolvimento-TRPD”, área de conhecimento: “Amazônia e Políticas de Gestão Territorial” do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Geografia da Universidade Federal de Rondônia-UNIR, Campus José Ribeiro Filho.

Espaço histórico

Para estudar o problema, o trabalho científico considerou um recorte do espaço histórico, sabidamente amplo, pois remonta às origens da organização do estado no país. Entretanto, representativo suficiente para a tarefa epistemológica que se propõe. Considerou-se, portanto, a instauração do modelo chamado “Pacto Federativo” no Brasil e no Mundo, desde a gênese do mesmo em território estrangeiro, nos Estados Unidos da América (EUA), no Século XVIII, até a introdução dele em solo brasileiro, em meados do Século XIX.

Com o intuito de encontrar o reflexo do problema, de forma igual como ele ocorre em todo território brasileiro, um município da região Norte do Brasil identificado por Nova Mamoré-RO, foi considerado como o espaço geográfico ideal para reconstituir o problema em sua maior amplitude possível, a fim de desenvolver a abordagem que se propõe.

O poder local foi representado pelo poder executivo municipal, a saber, a Prefeitura do Município de Nova Mamoré e suas unidades gestoras, as secretarias municipais.

Tipo de pesquisa

Tendo em vista os espaços científico, histórico e geográfico, bem como o problema, supracitados, o presente estudo se enquadrrou em dois tipos de pesquisa:

- a) pesquisa bibliográfica;
- b) pesquisa documental.

Neste ponto há que se considerar as pontuações de Gonsalves (2007) sobre os dois tipos de pesquisa escolhidos para realizar o estudo. A autora chama a atenção para o fato de que mesmo sendo muito parecidos, ambos os tipos de pesquisa, possuem naturezas distintas, acentuando suas especificidades:

A pesquisa documental é muito próxima da pesquisa bibliográfica. O elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete às contribuições de diferentes autores sobre um assunto, atentando para fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias (GONSALVES, 2007, p. 38).

O trabalho dissertativo trás para análise documentos comprobatórios dos repasses financeiros, bem como o posterior trato administrativo dado aos mesmos, no qual os gestores de territórios se encontram “engessados”, por assim dizer: obrigados a obedecer fielmente o problema discutido pela pesquisa.

Revisão, fundamentação e filtro teórico

Antes de mencionar detalhadamente os métodos e técnicas adotados a partir da escolha das pesquisas bibliográfica e documental para nortear a

metodologia deste trabalho, estabelece-se a seguir, uma discriminação do trato dado a “revisão bibliográfica”, a “fundamentação teórica” e ao “filtro teórico” do estudo apresentado, para melhor entender a disposição que ele foi tomando ao longo de todo o trabalho epistemológico.

Entendendo-se revisão bibliográfica como sendo aquela que revê e repassa os principais estudos desenvolvidos acerca de um determinado tema, este estudo encontrou respaldo nos trabalhos de importantes teóricos, pesquisadores e estadistas da área científica da Geografia, das Ciências Políticas e das Ciências Sociais.

A fundamentação teórica - partindo do princípio de que esta envolve conceitos teóricos consolidados, princípios e fundamentos científicos reconhecidos – está caracterizada neste trabalho através da construção teórica em torno dos conceitos de: a) democracia; b) federalismo; c) poder; d) estado; e) local.

Os autores com maior representatividade neste estudo configuram-se ao longo de todo o trabalho através das construções teóricas produzidas por Max Weber, Milton Santos, Ladislau Dowbor, Boaventura Santos e Iná Castro. Sobre as teorias, Minayo (2007, p. 16-7) discorre:

Os conhecimentos que foram construídos cientificamente sobre determinado assunto, por outros estudiosos que o abordaram antes de nós e lançam luz sobre nossa pesquisa, são chamados *teorias*. [...] *Teorias*, portanto, são explicações da realidade.

Por fim, definiu-se o filtro teórico de todo o trabalho. Considerando que filtro teórico é o seletor da fundamentação teórica, ou seja, filtro teórico é a essência do respaldo teórico presente do início ao fim de toda a pesquisa, este trabalho tem como filtro teórico as obras de Milton Santos e Ladislau Dowbor quando os autores produzem e discutem teoricamente sobre a gestão de territórios, cidadania e sobre o poder local.

Sujeitos

Os sujeitos da pesquisa aparecem constituídos por instituições públicas e pela sociedade. As instituições públicas são os entes federados: União, Distrito Federal, Estado e Município, em particular o município de Nova Mamoré-RO e a

prefeitura da mesma cidade, responsável pela gestão do território. A sociedade é um sujeito coletivo. Vem representada pela comunidade composta pelos cidadãos munícipes de Nova Mamoré (RO). Como argumento na justificativa da identificação do sujeito coletivo da pesquisa vale lembrar a assertiva do sujeito individual, em contraposição com o sujeito coletivo, emanada do próprio Milton Santos: “*A individualidade somente se realiza no grupo.*” (SANTOS, 1987, p. 78).

2.3 METODOLOGIAS E TÉCNICAS

O estudo adotou e aplicou os seguintes métodos seguidos das técnicas abaixo relacionadas:

Métodos:

- a) método exploratório;
- b) método de trabalho de campo;
- c) método descritivo.

Técnicas:

- a) visitas;
- b) entrevista semiestruturada;
- c) produção e digitalização (scanner) de mapas.

A metodologia do estudo está estruturada em três fases, denominadas:

- a) primeira fase - fase exploratória;
- b) segunda fase - trabalho de campo;
- c) terceira fase - análise de dados.

Os dados da pesquisa foram coletados em dois momentos distintos, na primeira e na segunda fase, “fase exploratória” e “trabalho de campo” respectivamente. As duas primeiras fases supracitadas foram desmembradas em

mais duas etapas. Já a terceira e última fase desmembrou-se em três etapas, a saber:

a) Fase exploratória:

a.a) levantamento bibliográfico;

a.b) levantamento documental.

b) Trabalho de Campo:

b.a) visita aos órgãos estudados;

b.b) entrevistas abertas.

c) Análise de dados:

c.a) seleção e categorização dos dados;

c.b) descrição dos dados;

c.c) interpretação dos dados.

Para justificar a estruturação metodológica adotada para o estudo recorreu-se às instruções de Minayo (2007, p. 47), segundo suas orientações sobre “metodologia”:

A seção de metodologia contempla a descrição da fase de exploração de campo (escolha do espaço da pesquisa, critérios e estratégias para escolha do grupo/sujeitos de pesquisa, a definição de métodos, técnicas e instrumentos para a construção de dados e os mecanismos para entrada em campo), as etapas do trabalho de campo e os procedimentos para análise.

a) Fase exploratória:

a.a) levantamento bibliográfico

Na etapa de levantamento bibliográfico optou-se por adotar as fontes que apresentavam produções bibliográficas em torno da temática “poder local”. Essas produções foram selecionadas em função de trazer um enfoque maior ao potencial econômico, social e político dos municípios. Além disso, as obras selecionadas

discorrem sobre a possibilidade da emancipação social através da participação democrática dos indivíduos envolvidos. Dentre os baluartes, Milton Santos transcreve Horkheimer:

O indivíduo plenamente desenvolvido é o resultado de uma sociedade plenamente desenvolvida. A emancipação do indivíduo não é a emancipação da sociedade, mas a superação, pela sociedade [...]. (HORKHEIMER, 1974, p. 135 *apud* SANTOS, 1987, p. 78).

As obras que tinham como tema central a discussão em torno de outros conceitos como democracia, federalismo e estado, apesar de não menos importante que o conceito de poder local, muitas vezes se distanciava em muito do enfoque que o estudo se propunha, qual seja, a relação entre o chamado “Pacto Federativo” e o “Poder Local”. Já estas duas últimas temáticas, quando presentes nas obras escolhidas, conseqüentemente também discutiam democracia, federalismo e estado.

a.b) levantamento documental

A etapa do levantamento documental incluiu o envio de ofícios e outros funcionais solicitando por escrito informações e cópias de documentos comprobatórios aos seguintes órgãos públicos: Prefeitura do Município de Nova Mamoré-RO, Secretaria Municipal de Meio Ambiente-SEMA, Secretaria Municipal de Fazenda-SEMFAZ, Secretaria Municipal de Administração-SEMAD, Secretaria Estadual de Meio Ambiente-SEDAM, EMATER, IDARON e INCRA. Buscou-se encontrar, dentre os documentos solicitados, dados para fazer o levantamento de duas variáveis:

- a) indicativo do potencial econômico-político-social do município;
- b) indicativo do reflexo do pacto federativo no poder local.

Nessa etapa foi possível coletar documentos tais como:

- a) mapas;
- b) extratos de orçamento;
- c) convênios institucionais;
- d) ofícios recebidos e ofícios expedidos;
- e) dentre outros.

Nos documentos foi possível encontrar vestígios tanto da primeira, quanto da segunda variável, suficientes para ilustrar os argumentos produzidos ao longo do estudo.

Primeira variável – a) indicativo do potencial econômico-político-social do município: o objetivo de produzir um perfil do potencial econômico-político-social do município tinha como fundamento o fato de que este estudo questiona a centralização do poder nas mãos do ente federado “União”. Mais que isto: questiona a disposição de apenas 5% dos valores arrecadados contra 95% distribuídos entre a União e o Estado. Se o que o estudo se propunha era mostrar o desequilíbrio dessa divisão financeira, era preciso antes de qualquer coisa, também mostrar o quanto os gestores do poder local têm condições de administrar o montante reclamado.

Segunda variável – b) indicativo do reflexo do pacto federativo no poder local: na segunda variável era preciso provar a ocorrência, a regularidade do fenômeno “Pacto Federativo”, como ele ocorre em Nova Mamoré (RO), incidindo da mesma forma como ocorre nos outros 5.564 municípios em todo o Brasil.

b) Trabalho de campo:

b.a) visita aos órgãos estudados

Após apreciação da coleta de dados obtida na primeira fase, sentiu-se a necessidade de ir a campo se inteirar, com os sujeitos que lidavam no dia a dia com a administração dos recursos provenientes do pacto federativo, sobre a realidade vivenciada pelo município e sua população.

Nessa etapa do trabalho era preciso falar com os gestores dos órgãos públicos no intuito de levantar informações acerca de como lidavam com a gestão dos valores e sobre como convertiam os repasses em qualidade social para o município local.

Os secretários, coordenadores e chefes dos órgãos foram os sujeitos-chave para fornecer as informações necessárias. Os órgãos visitados foram os mesmos indicados na primeira fase da pesquisa.²

² Fase Exploratória – a.b) Levantamento Documental: Prefeitura do Município de Nova Mamoré-RO, Chefia de Gabinete, Secretaria Municipal de Administração, Fazenda e Planejamento-SEMFP, A

Esses gestores elencaram inúmeros casos nos quais os recursos provenientes dos repasses federais são insuficientes frente às necessidades básicas existentes no município. Até aí nada extraordinário que fugisse a regra aplicada aos demais municípios. Entretanto, foram apurados dados que se destacaram dentre os demais, tamanha disparidade na capacidade de gestão de território imposta ao município.

Os gestores relataram casos nos quais o município se vê obrigado a arcar com despesas públicas que têm origem, função e fim oriundos dos entes federados: União e estado, além das despesas as quais já são de sua inteira responsabilidade. O agravante está no fato de nenhum recurso de ordem financeira ser acrescido aos casos, significando que, o município subtrai valores que deveriam ser aplicados no custeio de suas próprias responsabilidades, por obrigação como ente da federação.

A seguir, a relação de uma pequena amostra dos principais casos que configuram o exposto:

- a) Programa Saúde da Familiar – PSF;
- b) Projetos de Assentamento - PA;
- c) Universidade Aberta do Brasil - UAB;
- d) Doações de áreas públicas;
- e) Disposições e cedências de servidores.

Os casos citados serão descritos e explicados no Capítulo IV deste estudo.

b.b) entrevistas abertas

Depois das visitas, após apreciação dos relatos fornecidos pelos gestores, viu-se a necessidade de refazê-las. Dessa vez, já para realizar entrevistas direcionadas, no intuito de levantar informações focadas nos dados que chamaram a atenção no que se refere aos gastos do município com despesas que são obrigações de natureza federal e estadual.

Os órgãos escolhidas foram os seguintes:

- a) Chefia de Gabinete;
- b) Secretaria Municipal de Administração, Fazenda e Planejamento - SEMFPA;
- c) Secretaria Municipal de Saúde - SEMUSA;
- d) Secretaria Municipal de Educação - SEMED;
- e) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

c) Análise de dados:

c.a) seleção e categorização dos dados

Os dados levantados foram organizados em 02 (duas) categorias:

- a) dados econômico-político-sociais do Município;
- b) dados do reflexo federativo em Nova Mamoré-RO.

Para facilitar a identificação das categorias, os dados receberam siglas denominativas:

- a) Dados Econômico-Político-Sociais do Município - DEPS;
- b) Dados do Reflexo Federativo em Nova Mamoré - DRFs.

Dados Econômico-Político-Sociais - DEPS

A natureza desses dados foram levantamentos provenientes da história da origem do município, sua trajetória político-administrativa, características geográficas (das quais se apurou a quantidade de terras destinadas a reservas, parques ambientais e terras indígenas), população, distritos, estrutura fundiária, rodovias, orçamento financeiro municipal, pecuária e outros.

Dados do reflexo federativo em Nova Mamoré - DRFs

Dentre muitos elementos obtidos nesta categoria, os selecionados para formar o corpus demonstrativo foram os seguintes: “Arrecadação de IPTU”, “Imposto

ITBI”, “Arrecadação ISSQN”, “IRRF”, “Taxas de Serviços”, “Taxas de Licenças” “Taxas de Serviços Administrativos (expediente e diversos)”, “Contribuição de Melhoria”, “Contribuições Sociais”, “Outras Receitas Correntes”, “Receitas Correntes Intra-orçamento”, “Receita Patrimonial” “Programa Saúde da Família - PSF”, “Projetos de Assentamento - PA”, “Universidade Aberta do Brasil - UAB”, “Doação de áreas públicas” e “Concessão, cedência de servidores”.

c.b) descrição dos dados

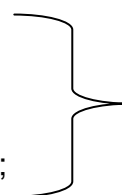
Tanto os Dados Econômico-Político-Sociais - DEPS quanto os dados do reflexo federativo em Nova Mamoré - DRFs são descritos neste estudo de forma detalhada no capítulo IV deste trabalho.

c.c) interpretação dos dados

Os dados obtidos foram estruturalmente organizados em duas categorias de análise - Dados Quantitativos e Dados Qualitativos.

Dados Quantitativos:

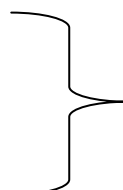
- a) tipos de receitas;
- b) receitas por período;
- c) origem da arrecadação das receitas;
- d) percentual das receitas.



Dados do reflexo federativo
em Nova Mamoré - DRFs

Dados Qualitativos:

- a) políticas públicas;
- b) recursos patrimoniais;
- c) recursos humanos.



Dados Econômico-Político-Sociais -
DEPS

Sobre os dados quantitativos

As categorias de análise foram desmembradas nas seguintes variáveis:

- a) CATEGORIA “tipos de receitas” (VARIÁVEIS: próprias, provenientes do Estado, provenientes da União);
- b) CATEGORIA “receita por período” (VARIÁVEIS: anual: 2009, 2010 e 2011);
- c) CATEGORIA “origem da arrecadação” (VARIÁVEIS: arrecadação do exercício, arrecadação de dívida ativa);
- c) CATEGORIA “percentual das receitas” (VARIÁVEL AUSENTE).

Em análise ao quadro-corpora adquirido pôde-se chegar as seguintes constatações:

Em relação às receitas, as quais viabilizam recursos financeiros para o município, o fenômeno estudado apresenta incidência regular, da mesma forma como ocorre no resto do país, ou seja, o município fica com a menor parcela dos valores arrecadados, na sequência vem o Estado com o médio valor do total arrecadado e por fim, vem a União que detém a maior parte dos recursos levantados. Ao se fazer a tabulação dos valores estudados, observa-se que o recorte do objeto pesquisado estabelece relação com os valores finais apontados por órgãos e instituições oficiais. Enquanto os valores oficiais anunciam que a União fica com 66, 06% dos repasses financeiros, os Estados ficam com 26,62% e os municípios ficam com 7,32%, a amostra coletada no município de Nova Mamoré-RO, durante os anos de 2009, 2010 e 2011, apresenta uma variação na seguinte proporção:

Quadro 3 - Receita total do município de Nova Mamoré-RO

Ano	Total da Receita	% da União	% do Estado	% do Município
2009	22.436.349,59	63,20	30,28	6,52
2010	27.196.006,47	61,33	31,77	6,91
2011	35.874.225,69	67,65	27,28	4,72

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda, Administração e Planejamento – SEMFPA.

Ao se considerar os valores supracitados pode-se afirmar sobre o município de Nova Mamoré-RO que ele inclusive encontra-se abaixo da média do país em relação a divisão dos recursos provenientes do Pacto Federativo. Enquanto a média nacional transita em torno dos 7,32%, o município apresenta um recebimento abaixo da média do país, variando entre 6,52%, 6,91% e 4,72%, nos anos de 2009, 2010 e 2011 conforme valores acima apresentados.

Dados Econômico-Político-Sociais - DEP

Sobre os dados qualitativos

As categorias de análise foram desmembradas nas seguintes variáveis:

a) CATEGORIA “políticas públicas” (VARIÁVEIS: “Programa Saúde da Família - PSF”, “Projetos de Assentamento - PA”, “Universidade Aberta do Brasil - UAB”);

b) CATEGORIA “recursos patrimoniais” (VARIÁVEIS: “doação de áreas públicas”; “doação de materiais de consumo”);

c) CATEGORIA “recursos humanos” (VARIÁVEIS: “concessão”, “cedência” e “permuta” de servidores).

Em análise ao quadro-corpora adquirido pôde-se chegar as seguintes constatações:

Na categoria “políticas públicas”, acontece algo curioso: a União e o Estado, como entes federados, são os autores de políticas públicas pelas quais levam o mérito da iniciativa como sujeitos da ideia e do benefício gerado à sociedade. Entretanto, a implantação e efetivação do projeto recaem para o município. É o município que arca com as despesas, tendo que para isso, disponibilizar pessoal,

recursos humanos, bem como gastar verbas municipais, subtraídas dos poucos recursos financeiros existentes.

O Programa Saúde da Família - PSF, política pública federal, foi verificado que o município de Nova Mamoré, arca com R\$ 16.839,09 (dezesseis mil, oitocentos e trinta e nove reais e nove centavos), simplesmente R\$ 7.239,09 (sete mil, duzentos e trinta e nove reais e nove centavos) a mais que o valor investido pela própria União, que repassa apenas R\$ 9.600,00 (nove mil e seiscentos reais) para a manutenção do programa. Da mesma forma, o Estado também tem uma despesa ínfima: repassa R\$ 1.560,91 (um mil, quinhentos e sessenta reais e noventa e um centavos) para o Município.

Outro disparate total são as políticas públicas de assentamento em terras municipais. A União e os Estados criam as políticas públicas arcando momentaneamente com despesas na instalação de famílias e indivíduos (os quais incluem inclusive pessoas provenientes de outros estados e de outros municípios diversos daquele no qual está sendo implantado o assentamento) para em seguida, largar a cargo do município todas as despesas gastas com a construção física do espaço de assentamento criado: água, construção de escolas, construção de postos de saúde, estradas, etc.

No caso de Nova Mamoré, a política pública conhecida como Universidade Aberta do Brasil, de autoria do Governo Federal, implicou nada mais, nada menos, do que um investimento que financiou todo o espaço físico e todos os recursos materiais necessários para realização das aulas. Nova Mamoré comprou o terreno, construiu o prédio, contratou pessoal específico para atender o programa, comprou mobília (armários, mesas, cadeiras, e outros), além de todo o material de informática necessário para que ocorresse a chamada educação à distância. Esse material incluiu os próprios computadores e seus periféricos, dentre os quais, CPUs, monitores, no-break, teclados, caixas de som, mouses, roteadores wireless, impressoras, etc. Isso tudo sem falar nas centrais de ar condicionado, sem as quais todo o material informatizado não pode funcionar. Podem ser incluídas nesta lista as despesas com material de expediente: papel, tintas para impressoras, tonners, etc. e as despesas com material de limpeza e manutenção de centrais de ar, de computadores, etc.

O gasto do Governo Federal com a política pública UAB no Município foi quase nenhum: disponibilizou apenas professores que já fazem parte da folha de pagamento do quadro federal de servidores da UNIR. Pior ainda: ofereceu para esses professores uma quantia irrisória, a título de bolsa, como pagamento pelas aulas ministradas pelos mesmos. Com isso a União consegue ainda burlar os próprios professores do seu quadro federal, que não percebem que ao invés de receberem aumento pelas atividades que já desenvolvem na instituição e pelo salário há muito defasado, ganham ao invés disso aumento da sua própria carga horária de trabalho.

O Programa UAB, requer metodologia específica de execução, sendo necessária a oferta de uma capacitação, treinando e qualificando adequadamente os profissionais para aprenderem a lidar com as especificidades da modalidade educação à distância. No entanto, a União, no lugar de contratar professores com dedicação exclusiva para atender o programa e oferecer educação de qualidade, induz os professores do ensino presencial, a fazer adaptações metodológicas insuficientes para a experiência com essa modalidade de ensino. O resultado não poderia ser pior: desde 2010, ano de publicação do primeiro edital de vestibular da UAB em Nova Mamoré, até 2015, não formou nenhuma turma. Um dos motivos, a falta de entendimento da gestão da Fundação Universidade Federal de Rondônia-UNIR, com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES, no que tange à gestão de recursos, conforme relato dado pela coordenação local do Polo UAB de Nova Mamoré, no ano de 2012.

Na categoria “recursos patrimoniais” são muitos os pedidos da União e do Estado que o município se vê obrigado a atender. De qualquer forma esses dois entes federados deveriam dar um retorno, uma compensação financeira ao município devido a pouca arrecadação que o mesmo tem e através da qual sustenta os gastos que fazem parte das enormes despesas legadas ao poder executivo municipal.

Em Nova Mamoré um exemplo do acima exposto são as doações de terrenos para construção de escolas estaduais as quais vão atender alunos da rede estadual de ensino ao invés de atender alunos da rede municipal. Outras provas são as doações de lotes de terras constatadas *in loco* para construção de órgãos públicos do estado e não do município, tais como: Circunscrições Regionais de

Trânsito de Rondônia-CIRETRAN – Nova Mamoré-RO (doação realizada no ano 2000), Polícia Militar do Estado de Rondônia - PM (doado em 2000), Ministério Público do Estado de Rondônia - MPE (doação feita em 2006), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental - SEDAM (doação feita em 2010), Companhia de Água e Esgoto de Rondônia - CAERD (doação realizada em 2010). A União também se beneficia das doações: Companhia de Habitação Popular - COHAB (terreno doado em 1990) e Instituto Social de Seguro Social - INSS (doação feita em 2009).

Completa esse quadro desolador de desfalque do patrimônio público alguns pedidos que incluem: limpeza de estradas e ruas, reforma de pontes (todos em terras sob a jurisdição do poder federal ou estadual), combustível, compra de materiais elétricos, alimentações (café, almoço e janta) para alimentar funcionários pertencentes ao quadro federal de servidores, computadores, impressoras, (isso sem incluir o material de consumo como por exemplo: tinta para impressoras, tonners, papel, etc., todos custeados pelo poder municipal), carros à disposição de servidores pertencentes a outro ente federado (com a exigência de estar abastecido, possuir ar-condicionado e vir acompanhado de motorista à disposição dos mesmos).

Em um primeiro momento, pode-se até afirmar que de uma forma indireta o município termina por se beneficiar das despesas acima descritas, quando, por exemplo, alguns desses pedidos atendem às necessidades de muitos munícipes, dentre os quais: dispor de alguns serviços de órgãos públicos federais ou estaduais. Entretanto, a análise que se pode constatar assume outro ângulo. Os gestores se queixam que as despesas, pequenas ou não, quando juntadas representam um grande valor financeiro, o qual faz a diferença no orçamento do município. Em outras palavras, é um dinheiro que faz falta no final do mês. Esse mesmo valor representa uma necessidade de âmbito municipal que a Prefeitura deixou de atender. E o fez em detrimento de custear suas próprias despesas para atender solicitações de outros dois entes federados que tem mais condições financeiras do que o próprio município.

O que se pode afirmar é que o pacto federativo é injusto na atual forma que assume: disponibilizando mais recursos financeiros à União e aos Estados, e penalizando os municípios que terminam por “bancar” inúmeras despesas que são de ordem, por obrigação constitucional, dos governos estadual e federal.

Categoria “recursos humanos” - Por fim, dos muitos exemplos registrados *in loco*, dentre os mais absurdos estão os casos de “empréstimos” de recursos humanos aos outros entes federados. O município faz inúmeras doações de servidores públicos pertencentes ao quadro municipal de servidores para atender as necessidades que são de natureza federal e estadual.

As modalidades de empréstimos configuram 03 (três) tipos: “concessão”, “cedência” e “permuta”:

a) Concessão: empresta o servidor municipal para outro órgão federal ou estadual com ônus financeiro para o órgão federal ou estadual requerente;

b) Cedência: empresta o servidor municipal para outro órgão federal ou estadual com ônus financeiro para os cofres públicos municipais;

c) Permuta: empresta o servidor municipal em troca de outro servidor federal ou estadual com ônus financeiro para os órgãos de origem de cada servidor permutado.

Em todos os casos observados o poder público local é o maior penalizado tendo em vista o seu quadro de servidores ser o mais desfalcado e menos remunerado. Mais uma vez o poder federal e o poder estadual aparecem com vantagens na frente dos poucos recursos que o poder local dispõe. Há os casos da “alínea b” – supracitada - nos quais o município empresta servidores e ainda continua pagando seus salários sem dispor da mão de obra desses trabalhadores que deixam de prestar algum tipo de atendimento ofertado pela Prefeitura à população do município.

O fato de o município ser o que menos dispõe dos recursos financeiros distribuídos a título do contrato feito pelo pacto federativo, e o fato de ser ele o que mais atividades desenvolvem e o que mais necessidades da população atende, é o elemento indicador que este estudo defende no sentido de rogar por uma modificação, alteração ou reforma do fenômeno intitulado “Pacto Federativo”. Este estudo contribui neste sentido, descrevendo e explicando dados que pretendem comprovar o desequilíbrio do Pacto Federal na atual conjuntura estrutural em que ele se encontra.

CAPÍTULO III - O PACTO FEDERATIVO NO BRASIL

3.1 O ESTADO E O PACTO FEDERATIVO

O estado é a representação da sociedade com o objetivo de governar a vida de todos, assim quais são as formas de Estado existentes hoje no mundo? Atualmente existem duas formas de Estado: o Estado Unitário e o Estado Federal ou Federação. O primeiro, o Estado Unitário, está concentrado em um único ente central, que concentra tanto o poder Legislativo, como o executivo e o Judiciário. Nesse modelo de Estado qualquer unidade subgovernamental pode ser criada ou extinta e ter seus poderes modificados pelo governo central. A Organização das Nações Unidas-ONU reconhece a independência de 193 Estados (países) atualmente no mundo, ao qual a maior parte das pessoas adiciona mais três, para um total de 196: Vaticano, Kosovo e Taiwan, desse total 169 países são Estados Unitários. Já no segundo, o Estado Federal ou Federação, existe autonomia do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, mas os três segmentos se completam, atuam conjuntamente na tarefa de administrar a vida pública do povo.

A origem da palavra “*federação*” vem do latim “*foedus*” que tem o significado de tratado, aliança, pacto. Daí a expressão “Estado Federal” remeter imediatamente a ideia de união entre os Estados, os quais são membros, partes de um todo.

O primeiro estado federal foi os Estados Unidos da América-EUA, em função da reunião das antigas colônias inglesas que se tornaram independentes em 1776. A criação do Estado Federal Americano é fruto da Constituição de 1787. Sobre essa passagem histórica Souza (2005, p.170) esclarece:

O Estado federal surgiu, na verdade, em repugnância ao absolutismo, regime centralizador do poder, que, além de opressor, representava a corrupção, limitação de direitos, desigualdades sociais absurdas, desmandos, injustiças entre muitas outras facetas que submetiam o povo a uma situação deplorável e ao jugo de insanos. Com a noção de federalismo, surgiu a ideia de descentralização e limitação do poder, que permite uma maior proximidade do governo com a população, seus problemas e necessidades, sem prejuízo do estabelecimento da liberdade, fator preponderante para a busca de uma nova concepção de forma de Estado.

No mundo existem inúmeros países que adotam o modelo de Estados Federados: Austrália, Alemanha, África do Sul, Argentina, Brasil, Bélgica, Canadá, Emirados Árabes Unidos, Estados Unidos da América, Índia, Malásia, México, Nigéria, Rússia, Suíça, entre outros.

Em oposição à história dos Estados Unidos, no Brasil, ao invés da união, como ocorreu com as treze ex-colônias americanas, foi a separação das então chamadas províncias brasileiras que deram origem ao sistema federalista brasileiro. Naquela época:

o poder central subdividiu o poder entre as Províncias, que passaram a ser denominadas Estados, perfazendo dessa forma a descentralização do poder. Assim, houve uma cópia do sistema criado pelos norte-americanos. Enquanto lá houve o que os teóricos chamam de atuação de uma “força centrífuga”, aqui no Brasil atuou a “força centrípeta” para a adoção do federalismo. Nesse sentido, “A evolução do sistema demonstra a permanente revitalização histórica da matriz política original – baseada numa fórmula de agregação que se opunha ao estado centralizado – e que vem caminhando para a configuração de estruturas centrífugas, marcadas em maior ou menor grau pela repartição de competências e rendas entre os entes federados, e pela representação político-partidária dos Estados-Membros no Poder Central” (RANIERI, 1994, p. 87).

Sendo assim, ocorreu no Brasil a adoção do modelo norte-americano de governo, todas as Cartas-Magnas brasileiras indicam o federalismo como forma de governo, forma essa que é tripartida, União, Estados membros e Municípios dividem os três segmentos que constituem o poder público brasileiro. Ocorre que se torna no mínimo intrigante, pra não dizer contraditório, afirmar que o Brasil adotou igual modelo de governo de um país que, diferentemente da nação Brasileira, uniu suas colônias ao invés de separar suas províncias. Mas esse fato é apenas uma curiosidade da história.

Existe ainda outro fator intrigante sobre o termo federação que vale introduzir neste momento da discussão, para desfazer alguns mal entendidos: existe diferença entre a palavra “federação” e “confederação”? Apesar de muitos utilizarem os termos como sinônimos, federação e confederação diferem em muito sobre o que seja cada uma. O princípio que as difere está baseado na sua essência jurídica. Enquanto a confederação permite aos seus membros constituintes desligarem-se a qualquer momento do tratado que os uniram, a federação não permite o mesmo para os seus membros federados. Outro princípio da confederação está no fato de os signatários que assinam o tratado que os une, o chamado tratado, gozarem de soberania, podendo delegar poderes se quiserem e enquanto quiserem. Já na federação, seu tratado, chamado de Constituição, é comum a todos os seus integrantes, os quais não têm permissão para desobedecê-la e só usufruem dos poderes que a Constituição lhes assegura.

O federalismo é uma estrutura organizada territorialmente a partir da junção de unidades oponentes, tendo como intuito a criação de um sistema coeso, apesar das diferenças que as constituem.

O que há na base do pacto federativo é um alicerce de natureza territorial. Nesta base seus entes constituintes buscam harmonizar suas necessidades individuais ao mesmo tempo em que conciliam as necessidades gerais de todo o grupo. Sendo assim, existe uma contínua pressão entre os membros federados, contornada através de combinados institucionais responsáveis por atender os interesses e apaziguar as divergências. Em outras palavras, trata-se de uma engenharia política que tem como objetivo a difícil tarefa de preservar a diversidade, unificando e conciliando objetivos, muitas vezes antagônicos.

Para sintetizar faz-se necessário esclarecer a partir de uma análise espacial, que o pacto federativo estabelece limites e competências dos segmentos territoriais por parte de cada membro componente do pacto. Refere-se a um modelo institucional que consegue acomodar diferentes interesses sociais de origem territorial, os interesses impelem diversificadas e complexas demandas, ao tempo em que as prospecções territoriais das necessidades também seguem sendo diferenciadas e extensas. A lógica geográfica do pacto federativo é que dentro deste arranjo todo fenômeno submete-se a uma escala, que lhe atribui sentido, e o sistema político deve considerar e atender esta escala, do contrário ocorre um desencontro entre o que é previsto pelo sistema político e o que é praticado por ele, uma vez que sua prática está intrinsecamente condicionada a esta escala.

Como consequência desse princípio jurídico pode-se afirmar que o texto constitucional atribui autonomia e ao mesmo tempo a retira dos Municípios. A autonomia deveria impedir a hierarquia entre os entes federados, entretanto, o que se observa é a ideia enraizada de que o federal é superior ao estadual, que por sua vez é superior ao municipal. No Brasil o poder de Estado é praticado contrariando os princípios da democracia que deveria atribuir autonomia para seus entes federados como forma de permitir-lhes a prática da cidadania participativa. Do contrário existe uma concentração do poder, a chamada centralização das decisões que acaba por emperrar todo o processo administrativo dos Municípios. A solução está na implantação da descentralização que ocorre muito timidamente conforme protesta Grasso:

A centralização retarda decisões e distancia a vivência do problema da competência decisória. A descentralização pode dar-se em vários graus e o mínimo é aquele em que somente a criação de normas individuais é conferida a órgãos periféricos. É a chamada descentralização administrativa (GRASSO, 1993, p. 173).

Outra característica do Estado federal: seu poder central é imposto através do documento chamado Constituição Federal que tem abrangência nacional, mas dispõe ainda de outro documento de abrangência local, a Constituição Estadual, que interpõe um poder local. Essa superioridade da Constituição Federal sobre a Estadual é uma forma de centralização que limita as competências dos Estados membros. E há ainda que se falar na variante “Município” do federalismo. O Município tem competências e rendas asseguradas pela Constituição Federal. As competências lhes são fortemente cobradas, enquanto as rendas não lhes são satisfatoriamente repassadas.

A atual divisão política e econômica do Brasil deveria representar um alto grau de descentralização, tendo em vista que cada ente federado deveria atuar com autonomia nos diferentes contextos que os constituem. Entretanto a mesma autonomia político-administrativa não pode ser plenamente executada em virtude da autonomia financeira que não dispõem, os entes estaduais e mais acentuadamente os entes municipais são radicalmente dependentes dos repasses financeiros federais.

O Município é a esfera do poder público que mais se aproxima do cidadão. Permite àqueles que o administram convivência e afinidade com os principais problemas e necessidades da comunidade. Isto deveria facilitar a solução como ocorre nos países ditos desenvolvidos, lembrados anteriormente. Porém, a resolução dos problemas não ocorre, tendo em vista a falta de recursos, os quais são solicitados à União ou ao Estado, que na maioria das vezes não atende e quando atende leva um longo período para atenderem os pedidos feitos pelos Municípios.

Diante disso, Souza (2005, p. 173) aponta a seguinte solução para o impasse:

O federalismo cooperativo, entendido como a forma de governo em que a União estende recursos aos Estados e Municípios, deve ser restringido, de forma tal que os Estados membros possam aumentar sua autonomia e com isso a administração de seus gastos de acordo com seus próprios recursos.

Para a realidade brasileira, isso pode representar uma grande guinada, que até agora não foi muito discutida, mas que a nosso ver tende a diminuir a incidência de muitos problemas, entre eles o da corrupção e o das constantes reclamações de alguns Estados membros sobre a desigualdade na distribuição de recursos federais.

Na realidade, fazendo uma análise mais independente dos fatos históricos, o que se conclui é que a criação de um Estado Federal em muito prejudica as chamadas localidades, uma vez que estas passam a ser submissas a um conjunto de normas que impedem a resolução de seus problemas de forma independente e peculiar a cada uma. Em nenhum momento os Municípios podem criar suas próprias regras de governar, são amplas, extensa e juridicamente impedidos e dirigidos por um documento generalizante que inclui todos os Municípios como se fossem constituídos pela mesma realidade em todo o território nacional. Tanto que a ideia de cidadania está atrelada a aceitação de uma única identidade cidadã. Não ocorre a aceção de pertença a vários Estados ou Municípios, existe a convenção de que existe o cidadão brasileiro.

Apesar de tantos pontos negativos, o sistema federalista de governo é relativamente organizado e adaptado aos moldes do chamado mundo moderno. A Constituição Federal do Brasil não é de toda prejudicial aos Municípios brasileiros. Deve-se reconhecer que em suas muitas passagens existe uma lógica que atribui aos Municípios independência de arrecadação e criação dos seus próprios encargos e tributos para realização e cumprimento de algumas de suas obrigações. A bem da verdade é que o modelo federativo já faz parte dos valores e aspirações dos cidadãos brasileiros, os quais teriam dificuldade, nos dias de hoje, em aceitar outra forma de estado. Nos âmbitos sociais, políticos e econômicos, os brasileiros agem, pensam e planejam de maneira espontânea, se adequando às exigências previstas pela Carta Magna.

3.2 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA NA CONSTITUIÇÃO ATUAL

Analisando as formas de Estado adotadas no Brasil ao longo de 515 anos da chegada dos portugueses até hoje, o Brasil teve dois momentos distintos: de 1500 – 1890, a era do Estado Unitário e o outro de 1891 – 2014, o Estado Federal. Na nossa análise de estudo o Estado Federal é o modelo a se estudado.

O modelo federativo foi instruído no Brasil com a primeira Constituição do Brasil (1891), a qual trouxe em seus Arts. 1º e 2º:

Art. 1º - A nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art. 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte. (BRASIL, 1891, p.13).

As outras constituições: 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988, mantiveram o modelo federativo.

A última Constituição de 1988 trouxe uma novidade que foi a inclusão dos Municípios como entes federados:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

[...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição [...] (BRASIL, 1988, p. 13, 27).

Os entes federados que compõem a República Federativa do Brasil são quatro, dois destes possuem características comuns, é o caso da União e dos Estados, os outros dois possuem características incomuns, o Distrito Federal e os Municípios. Mas, sobre essa composição, no que mesmo consiste o chamado Pacto Federativo? O que prevê para os seus quatro membros componentes?

Dentre as diversificadas previsões do Pacto Federativo, pode-se começar por relatar a própria preocupação de instituir regras que antes de qualquer coisa

servem para garantir a manutenção e o modelo vigente do pacto. O Pacto Federativo prevê garantias constitucionais aos seus entes federados através de algumas funções administrativas tipo: divisão e distribuição de obrigações e competências, imposição rígida da Constituição, controle dos atos constitucionais, possibilidade de intervenção sobre os entes federados, divisão dos recursos financeiros arrecadados com a aplicação de impostos, entre outros.

Merecem destaque alguns elementos os quais caracterizam o chamado Pacto Federativo brasileiro: a descentralização política; a formação por desagregação; a autonomia dos entes federados; a soberania do Estado Federal; a formalização e repartição das competências em uma constituição rígida; a inexistência de direito de secessão; a representação dos Estados e do Distrito Federal no Senado Federal e a fiscalização da autonomia federativa por meio do controle de constitucionalidade.

Há ainda que se falar que a própria Constituição prevê em seu texto a proibição de tentar alterá-la ou modificá-la. Ela determina em seu Art. 60, § 4º, Inciso I, através da chamada “cláusula pétrea”, a proibição de se propor Emenda Constitucional com o intuito de anular o modelo de Estado Federado: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de estado” (BRASIL, 1988, p. 55).

Apesar de prever em seu texto constitucional a inviabilidade de modificar sua forma federativa de Estado (composição indissolúvel do Poder entre a União, os Estados e os Municípios), a mesma cláusula pétrea não foi aplicada em relação à possibilidade de se modificar a forma de governo (república ou monarquia) e em relação à possibilidade de se modificar o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo).

Ao se considerar o modelo federal brasileiro encontram-se inúmeros elementos que se opõem do ponto de vista do segmento jurídico-institucional e do segmento político-partidário. No segmento jurídico-institucional existem inconsistências em relação à divisão de responsabilidades de ordem administrativa, legislativa e fiscal. Já no segmento político-partidário é grande a lista de incoerências.

Nos municípios vigoram os chamados clientelismo e populismo. O primeiro refere-se aos governantes que tratam o poder público como uma empresa privada, ao invés de oferecerem serviços públicos gratuitos a toda população, tratam o cidadão como “cliente”, viabilizando e facilitando os serviços públicos somente aos cidadãos que se declaram partidários ao seu governo. Da mesma forma o “populismo” utiliza-se da estrutura de todo o sistema público para promover a imagem de quem está no governo, como se o motivo maior do serviço público está sendo ofertado fosse a vontade do líder governante e não o contrário: a instituição através do Estado existe para oferecer serviços públicos desde quando foi criado. Neste caso, vende-se a imagem de que não é o sistema que foi criado e aparelhado para atender o povo, é o governante que entrou no sistema e fez ele funcionar, como se ele não existisse com esse intuito, o de atender toda a população desde quando foi criado com e para este fim.

Outros descompassos comuns no modelo federal brasileiro são a super-representação e as assimetrias regionais nas quais alguns entes federados são melhor e mais atendidos que outros. Ocorre que as regiões com maiores carências são desconsideradas para efeito de repasse em relação aos recursos financeiros, enquanto localidades ricas recebem mais recursos ocasionando desequilíbrios financeiros irreparáveis no atendimento das necessidades das regiões e populações mais pobres.

Um agravante no modelo brasileiro é a utilização incorreta da figura do Estado: em inúmeras ocasiões seu sistema representativo deveria falar em nome do Estado, no entanto fala-se em nome da equipe que se encontra no poder. As equipes são transitórias e só deveriam representar o Estado enquanto perdurasse sua gestão, neste caso além de usarem a máquina pública para se fazer representar, ainda assim não instruem a população para informar que inúmeros serviços dão continuidade em seus atendimentos à população, mesmo com a saída deles do poder. Outro exemplo clássico das distorções graves do sistema representativo é a falta de informação, a demora na orientação à população sobre os órgãos ou setores aos quais a população precisa se dirigir para reclamar ou receber os serviços públicos de direito.

No Brasil o mais agravante de todos os problemas do modelo federal ocorre quando os interesses dos entes federativos são dissolvidos em meio a estrutura da

política eleitoral brasileira. Ao invés de contemplar as solicitações dos entes federados considerando as especificidades de cada um, o sistema político-eleitoral brasileiro pratica uma política que privilegia tão somente as siglas partidárias, de maneira a primar os interesses de grupos partidários que se perpetuam no poder.

O quadro nacional da política brasileira é qualificado pelas irregularidades na distribuição de renda e de riqueza em todo o país. Esse desequilíbrio pátrio requer o planejamento e a aplicação de políticas públicas unificadas nacionais, que por sua vez precisam ser administradas a partir do poder central que é o governo federal. Não há como negar que problemas que atingem uma dimensão nacional requerem políticas públicas e medidas de ordem nacional para resolvê-las. Os desequilíbrios sociais e regionais tendem a diminuir à medida que lhes são aplicadas políticas públicas de contemplação nacional e não local.

Entretanto, como forma de evitar o abuso de poder como já ocorre no Brasil, existe a necessidade premente de descentralização do poder político em relação ao espaço nacional. O Estado federal “centralizador” contrapõe-se ao modelo teórico anunciado pós 1988, de estrutura democrática e justa a ser aplicado em toda extensão do território brasileiro.

Guilherme Sandoval Góes, Chefe da Divisão de Geopolítica e Relações Internacionais da ESG, em artigo intitulado “O Pacto Federativo Brasileiro: gênese, óbices e núcleo essencial” contribui para discriminar a condição do pacto federativo brasileiro:

Em um plano geopolítico mais amplo, as políticas públicas sociais devem procurar substituir o vetusto federalismo competitivo - cuja nota maior não é nem a centralização e nem a descentralização, mas, sim, a falta de coordenação entre as três esferas de governo que sem nenhuma visão estratégica comum buscam isoladamente desenvolver suas próprias políticas públicas, sendo certo afirmar que a chamada Guerra Fiscal é seu maior exemplo - pelo federalismo verdadeiramente cooperativo, caracterizado pela existência de políticas públicas compartilhadas entre os três entes federativos, sem laços de hierarquização ou de autoridade. (GÓES, 2008, n.p.).

Na realidade, não existe nenhum problema com o preceito constitucional que faz menção à divisão de competências administrativas comuns entre os entes federados, a União, os Estados e os Municípios. O que se reprova indubitavelmente é a forma e como funciona, na realidade, a aplicação do previsto em lei em relação à divisão dessas competências administrativas comuns: divisão desigual dos recursos

financeiros e aplicação de políticas públicas incompatíveis com as diferenças regionais.

Sobre o descompasso do pacto federativo brasileiro, Castro (1997, p. 37) denuncia:

aponta aspectos interessantes sobre a Disfunção do pacto federativo brasileiro. Para essa autora, o processo histórico político do país, que progressivamente delineou os limites das unidades administrativas e o significado do seu território, e de sua sociedade, numa estrutura de representação territorial, contribuiu para forjar escalas de interesse reforçadas pelo discurso da solidariedade da identidade.

Nesse sentido, problematizar o espaço político, no qual se fazem a representação e a administração de interesses contraditórios, requer identificar tanto seus conteúdos simbólicos e materiais, como a articulação do espaço da função política com outras dimensões do espaço da sociedade.

3.3 AUTONOMIA MUNICIPAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Primeiramente qual é a diferença entre soberania e autonomia? Meirelles em sua obra intitulada “Direito Municipal Brasileiro”, esclarece:

soberania é o poder exclusivo e absoluto do Estado (Nação) de se organizar e se dirigir de acordo com sua vontade incoercível e incontestável, sancionado pela força. É o poder autodeterminação. (...) Já Autonomia é prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados membros, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é própria. Daí por que a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (at. 30, I). (...). A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. (MEIRELLES, 2006, p. 90-1).

Ainda conforme o autor (2006, p. 91), em seu conceito sobre a autonomia municipal:

A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros, Distrito Federal como os Municípios têm sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar seu governo e prover sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça.

A Constituição Federal atribui à República Federativa do Brasil soberania sobre os demais entes federados. Ela constitui-se em pessoa jurídica e sua

condição é reconhecida internacionalmente através do Direito Internacional. Já os entes federados, compostos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, gozam de autonomia, mas nunca são soberanos perante a Constituição Federal.

Excepcionalmente pode ocorrer de um ente federado intervir em outro, apesar de ter garantida sua autonomia pela Carta Magna do país. Entretanto, esta intervenção afasta apenas temporariamente a autonomia do ente federado. É a própria Constituição que estabelece:

No art. 35 da Constituição Federal - o Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000);

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial. (BRASIL, 1988, p. 37).

É preciso conceber que cada ente federado, em função da própria autonomia que lhe é atribuída pelo texto constitucional, não possui relação de subordinação com os demais entes da federação. A cada ente federado cabe executar as competências que lhes são outorgadas, proveniente daí a autonomia de que desfrutam. Não existe primazia ou preferência de um ente federado em relação ao outro, existem as competências que lhes são distribuídas, em caráter privativo ou concorrente, ou seja, que cooperam para um mesmo fim, ações que convergem na mesma direção.

Meirelles (2006) fala sobre a Constituição de 1988 que estabelece o direito de autonomia do Município, aliás, discorre sobre esse direito ser um direito intangível, aquele que não se pode tocar, modificar, mexer. O autor continua afirmando que esta autonomia dos Municípios é capaz de determinar uma intervenção federal para restabelecê-la no caso de a mesma ter sido transgredida pelo Estado membro. A passagem encontra-se no Art. 34, Inciso VII, Alínea “c” da Constituição Federal.

Sobre a mesma autonomia dos Municípios Costa (2010, p. 100) contribui:

A autonomia municipal varia muito de amplitude, encontrando-se relacionada com a matéria que abrange. Inicialmente, e de forma mais tímida, existe a autonomia administrativa (...). Depois, vem a autonomia financeira (...), existe a autonomia política (...), autonomia legislativa.

Sobre as competências que são responsáveis por atribuir autonomia aos entes federados, vale esclarecer que elas se apresentam de duas formas previstas: no modelo vertical e no modelo horizontal. No modelo vertical os entes federados agem sobre matéria de natureza igual, mas suas atuações obedecem a uma relação de subordinação. Mesmo assim essa subordinação significa apenas dizer que os respectivos entes federados agem sobre a mesma matéria, mas não gozam dos mesmos poderes para tal tarefa. Como exemplo pode-se citar a competência legislativa da União, dos Estados e do Distrito Federal prevista pela Constituição Federal em seu artigo 24. No modelo horizontal todas as competências previstas pela Constituição são exercidas pelos entes federados sem que ocorram quaisquer tipos de intervenção entre eles. Exemplo disso são as competências atribuídas pela Constituição nos artigos 21, 22, 23, 25 e 30.

Pois bem, até aqui ficou muito claro pelas diversas passagens listadas anteriormente, que os Municípios são tão autônomos quanto o é a União, segundo as atribuições do primeiro e as competências do segundo conforme previsto pela própria Constituição Federal. Resta saber se além do previsto em texto constitucional, ocorre a prática efetiva da autonomia pelos entes federados, no dia a dia dos seus governos, das suas administrações.

O Brasil possui atualmente 5.565 Municípios, sendo que na grande maioria, 72% deles, a população não passam de 20 mil habitantes, segundo estimativa do IBGE, de 2010, publicada na revista: “Governo Federal e Municípios” (2008). Já 81% dos Municípios brasileiros retiram do Fundo de Participação Municipal-FPM sua principal fonte de arrecadação segundo Bremaeker (2004, p. 11). Do que se pode concluir que a tão afirmada autonomia dos Municípios é questionável, uma vez que a maior parte dos recursos que sustentam a municipalidade é proveniente de repasses de ordem federal e estadual.

O que dá sustentabilidade à autonomia dos Municípios é proveniente dos seguintes elementos fiscais de natureza tributária. Impostos provenientes da

municipalidade: Imposto Sobre Serviço de qualquer Natureza - ISSQN; Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU; Imposto de Transmissão de Bens e Imóveis - ITBI; Taxas e contribuições de melhoria. Impostos provenientes de transferências federais: Fundo de Participação Municipal - FPM; 50% do Imposto Sobre Propriedade Territorial Rural-ITR - podendo chegar a 100% se o imposto for arrecadado pelo Município. Impostos provenientes de transferências estaduais: 25% do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); 50% do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotivos-IPVA, 25% da parcela estadual da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE. Outros: Royalties e; Imposto Sobre Operação Financeira - IOF, quando se enquadram nas condições estabelecidas para esses benefícios.

Uma característica do modelo federalista que se instalou em 1988 foi à proximidade que se estabeleceu nas relações intergovernamentais entre o governo central e os governos locais. Esta relação passou a ser direta sem a interferência dos Estados. Neste tipo de relação direta, na qual ocorrem os chamados convênios, os repasses financeiros voluntários, contratos de transferências e outros de natureza afim, os Municípios se submetem a adequações e regras interpostas pelo poder que concede os benefícios.

Analisando os dados do primeiro capítulo na página 23 - Segundo o Ministério da Fazenda - Tesouro Nacional Sistema de coleta de dados contábeis - SISTN 2011, de todos os tributos arrecadados no Brasil: 66% vão para os cofres da União enquanto 26,62% são destinados aos Estados e 7,32% vão para os 5.565 municípios distribuídos por todo Brasil. Isso significa que a União é a única dos entes da federação que tem autonomia financeira, isto é claro levando em consideração a sua capacidade de tributar. Após as transferências Constitucionais e legais do Governo Federal, repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o rateio da receita ameniza um pouco as desigualdades regionais e locais, de cada 100,00 (cem reais) arrecadados no Brasil, a União fica ainda com 55,50%, os Estados com 25,80% e os Municípios fica com 18,70% do rateio total do país.

A Associação Transparência Municipal publicou um estudo em que no ano de 2008, quando se faz um levantamento geral sobre que montantes formam a receita total dos Municípios só no ano de 2008, o que se obtém é a seguinte

composição: 16,34% são provenientes de recursos financeiros de ordem tributária, 68,21% são originários de repasses constitucionais e voluntários, por fim 15,45% provêm de outras fontes de origem diversa.

O geógrafo Milton Santos no seu livro “espaço do cidadão” vem contribuir com esses dados:

A dotação de recursos seria objeto de revisões constantes. Seria a partir dessa premissa que a repartição territorial dos gastos públicos seria estabelecida segundo regras flexíveis, capazes de contemplar as diversas escalas geográficas da administração, dentro do objetivo redistributivista. Para cada esfera territorial, um conjunto de atribuições e de recursos capaz de assegurar a cidadania em todos os seus níveis. A autonomia municipal seria redefinida, juntamente com a redefinição da alocação dos recursos. A esse nível municipal deveria, por exemplo, caber uma autonomia de gastos em tudo o que tivesse relação com a vida cultural redefinida, para abranger todos os aspectos concernentes à realização de uma vida decente e digna para todos, naquilo que dependa de soluções essenciais, imediatas, inadiáveis, a serem reclamadas dos poderes locais. Cultura, educação, saúde, moradia, transporte, atendimento às necessidades elementares, lazer. Tais questões deveriam poder ser revolidas ao nível estritamente local (SANTOS, 1987, p.122).

Sendo assim, o que se pode concluir diante dos dados acima descritos, é que a autonomia dos municípios está longe de ser uma realidade. A centralização está presente na forma como o Estado distribui os recursos financeiros, delegando aos municípios valores ínfimos, incompatíveis com as competências que lhes são delegadas pela Carta Magna. Para que realmente ocorra a vivência e a prática de uma federação é necessária uma reforma tributária e política através das quais se poderão viabilizar juntos aos entes federados e principalmente junto aos municípios, maior equidade financeira, independência fiscal e administrativa.

Apesar de o Pacto Federativo brasileiro ter se espelhado no modelo norte-americano, sua repercussão em solo nacional não ocorre da mesma forma como os Estados Unidos aplicam o seu sistema federativo. Só é preciso um olhar mais atento para se descobrir que as autonomias política, legislativa, administrativa e financeira de seus Estados membros são extremamente limitadas e que, portanto, diferem em muito, afastando-se extremamente do modelo ideal de federação. Uma situação que denuncia este quadro vergonhoso é o próprio fato de que as constituições estaduais, apesar de existirem, são desconsideradas quase que totalmente. O então Pacto Federativo que invoca a igualdade de poderes entre seus membros estabelece um

sistema de relação de poderes totalmente desvinculado do princípio da equidade que o preceitua.

As obrigações municipais na constituição de 1988 no Art. 30 preveem que compete aos municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006); VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988, p. 35).

Além das obrigações constitucionais acima apresentadas, aos municipais também compete: Asfaltar a sua rua; administrar o trânsito na sua cidade; abastecimento de água potável; o esgotamento sanitário; a limpeza urbana e coleta, manejo de resíduos sólidos (lixo); a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas; o urbanismo através do plano direto; construção de aterro sanitário; obrigação com a oferta de educação infantil, creches e ensino fundamental; prestação de serviços de saúde com destaque para atenção básica; a iluminação pública; a construção de praças municipais; abertura e recuperações de estradas vicinais; a conservação dos prédios públicos municipais; compra e locação de prédios públicos de acordo com a demanda existente; construção e conservação das vias urbanas, pontes e viadutos; sinalização de vias públicas urbanas e rurais; realizar serviços de assistência social; manter orfanatos e albergues; manter serviço de defesa do consumidor; prestar assistência e orientação judiciária gratuita; manter e fiscalizar mercados e feiras livres; manter matadouros; operar os cemitérios e os serviços funerários; realizar atividades de defesa civil, inclusive a de combate a incêndios e preservação de acidentes naturais; preparar e fornecer a merenda escolar; distribuir material e livros didáticos; manter bibliotecas; manter programas de alfabetização de adultos; fornecer transporte escolar; realizar programas de apoio às práticas desportivas;

assumir os encargos do sistema de saúde pública; exercer as atividades de fiscalização sanitária.

Como se não bastasse essas tarefas e muitas outras que deixaram de ser elencadas, existem outras tantas, mas que são de competência da União e dos Estados, que por sua vez deixam de ser realizadas por eles, e que findam por serem executadas e bancadas financeiramente pelos municípios como: Fornecer material e efetuar a manutenção de prédios estaduais; ceder pessoal e manter os serviços estaduais de apoio; manter o serviço estadual de hemocentro; suplementar os recursos não previstos nos convênios; fornecer suporte às campanhas de vacinação; ceder professores para as escolas estaduais; fornecer merenda escolar e transporte escolar para os alunos das escolas estaduais; efetuar a manutenção das escolas estaduais; ceder pessoal e manter os serviços estaduais de apoio; manutenção de serviços de assistência social estadual; na área da administração fazendária; manter um núcleo de atendimento aos contribuintes; ceder pessoal e manter os serviços estaduais e do Governo Federal de agências, postos, delegacias; manter a unidade municipal de cadastramento; manter o serviço de extensão rural; manter os serviços de polícia florestal e do horto estadual; manter o serviço de correios e telégrafos; manter o posto telefônico; manter o Fórum; manter os serviços da justiça eleitoral e dos cartórios; manter os serviços de defesa do consumidor; manter os serviços de juizados especiais (juizado de menores, juizado de pequenas causas, vara da infância e da juventude); manter os serviços de defensoria pública; manter os serviços de promotoria de justiça; dar suporte à manutenção do pessoal do judiciário; manter a junta de alistamento militar e o tiro de guerra; auxiliar na manutenção da polícia militar; auxiliar na manutenção da polícia civil; auxiliar na manutenção do corpo de bombeiros; auxiliar na manutenção de delegacias especiais (entorpecentes, idoso, meio ambiente, mulher); auxiliar na manutenção do instituto médico legal; auxiliar na manutenção da polícia rodoviária; auxiliar na manutenção de órgãos do setor (delegacia, secretaria, posto); auxiliar na manutenção do Serviço Nacional de Emprego; auxiliar na manutenção do Tribunal Regional do Trabalho; expedir carteiras de trabalho; auxiliar na manutenção dos departamentos e circunscrições de trânsito; manutenção de estradas federais e estaduais.

Esses, e com certeza não foram discriminados todos, são os serviços realizados pelas prefeituras dos Municípios, os quais deveriam ser executados pela União e pelos Estados, pois são de responsabilidade dos mesmos. A eles é atribuída a competência única e exclusiva de efetua-los, porém são os Municípios que os executam e findam por arcar com todas as despesas. Os 5.565 Municípios do Brasil gastam em média 4,41% da sua receita orçamentária própria, com as obrigações que deveriam ser da União e dos Estados, totalizando uma despesa de R\$ 12.047.366.836,00 (doze bilhões, quarenta e sete milhões, trezentos e sessenta e seis mil e oitocentos e trinta e seis reais) ao ano (MISTÉRIO DA FAZENDA, In: BREMAEKER, 2011, p. 10).

O que a Lei de Responsabilidade Fiscal fala sobre este tema? A Lei em seu Art. 62, afirma que:

Os municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da federação se houver:

I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;

II - convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação (LEI COMPLEMENTAR Nº 101, 2000).

Por que a municipalidade assume essas responsabilidades de outros entes federados sem respeitar geralmente a Lei de Responsabilidade Fiscal? A resposta é simples, o povo mora no município, naturalmente as cobranças são para o poder local, ou seja, para o prefeito e para os vereadores. Como todos esses serviços públicos são essenciais para o público em geral, o executivo local procura resolver ou solucionar independente de ser sua obrigação ou não. A população de um modo geral não entende ou não sabe que o Brasil é um Estado federal e que, portanto, algumas cobranças são feitas indevidamente para os prefeitos, secretários e vereadores municipais ao invés de serem direcionadas para presidentes, senadores, governadores, deputados federais e deputados estaduais.

Qual dos entes federados fica com a maior parte da receita pública brasileira? A União procede há séculos com uma distribuição desigual dos recursos arrecadados com tributos. Para que ocorra uma mudança efetiva e positiva no sentido de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos brasileiros, é emergente que se proceda com uma reforma tributária nacional. Essa reforma precisa modificar seu sistema de captação de tributos, amenizando a incidência em setores

demasiadamente tributados, bem como providenciar uma distribuição mais igualitária entre os entes da federação, modificando a atual situação.

Como explica o professor Milton Santos:

o desejável seria que, a partir de uma visão de conjunto, houvesse redistribuição de poderes e de recursos entre as esferas político-administrativas do poder, assim como uma redistribuição das prerrogativas e tarefas entre as diversas escalas territoriais, até mesmo com a reformulação da federação. (SANTOS, 2000, p. 75).

Há que se registrar ainda que cem por cento de toda riqueza de um país é produzida nos municípios. No Brasil, com a produção de setores como o agrícola, o pecuário, o industrial e o extrativo, só para citar alguns, o país arrecada um valor milionário em tributos, dentre impostos, taxas e contribuições. Esses valores escoam para os Estados e a União. Nesse sistema desequilibrado, o capital proveniente dos municípios passa a ser requerido pelas autoridades municipais, como prefeitos e vereadores, às autoridades estaduais e federais, os quais passam a ser os intermediários do capital. Na realidade o que ocorre é uma verdadeira humilhação, na qual os verdadeiros donos e produtores da riqueza nacional, os governantes municipais, procedem com uma peregrinação de ministério em ministério, na Câmara Federal, no Senado Federal, na Assembléia Estadual e secretarias estaduais, “esmolando” recursos financeiros para resolver os problemas de seus municípios, ou seja, do cidadão brasileiro.

Um agravante do quadro acima descrito é a facilitação da corrupção. À medida que os municipais passam a requerer dos federais e estaduais, se submetem e ficam vulneráveis a todo tipo de pedidos de propina, negociação de cargos públicos, solicitação de repartição dos valores das obras públicas e outros serviços em forma de pagamento financeiro de percentuais criminosos.

A substituição do atual sistema de corrupção instaurado há décadas, obviamente não será desencadeada por aqueles que se beneficiam dele. Deve ser instigada pelos maiores prejudicados. Somente a aliança de todos os municípios brasileiros poderá fazer emergir uma verdadeira revolução tributária, através da qual os cidadãos brasileiros poderão ficar com o que eles próprios, em seus Municípios produzem. O fortalecimento da economia municipal significa o fortalecimento da economia nacional, por meio do usufruto igualitário dos benefícios que os trabalhadores brasileiros produzem todos os dias em solo brasileiro. Diferentemente

do atual escoamento, não só intranacional, mas internacional do PIB³ brasileiro, para países do exterior que enriquecem dia após dia, beneficiando-se das riquezas naturais e matérias primas extraídas em território nacional.

Reafirma-se a assertiva do desequilíbrio do Pacto Federativo vivenciado no Brasil através das falas do “Manifesto à Nação Brasileira Sobre os Municípios e o Pacto Federativo Brasileiro” produzido no Congresso Paulista dos Municípios (2010, p. 2):

A Nação, visando tornar-se efetivamente uma República Federativa, exige a moralização do atual pacto federativo. É indispensável e urgente a reforma de nossa Constituição, revendo as atribuições dos entes federados e fixando de forma correta os recursos que lhes caberão.

Sobre esse aspecto, vale ressaltar que é premente a necessidade de recursos financeiros para movimentar a máquina administrativa, eis que, isoladamente, as autonomias política e administrativa não podem ser exercidas em plenitude.

O raciocínio exposto se amolda, perfeitamente, às palavras do Conti (2004, p. 69). Veja-se: [...] No Estado Federado, de outra sorte, não se há de falar em autonomia, política ou administrativa, sem autonomia financeira, cuja inexistência elide totalmente o conceito. [...].

Outra questão paradoxal no pacto federativo a ser refletida está na relação entre as leis federais impostas aos municípios e os recursos disponíveis para as execuções dessas leis. Exemplo: em agosto de 2010 o Congresso Nacional aprovou a lei Nº 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, uma lei importância para a saúde, meio ambiente e estética das cidades desse país. A Lei estabelece dois prazos claros para os municípios: no Art. 55 estabelece até o dia 02 de agosto de 2012 – o prazo para elaboração dos Planos de Gestão Integrada, estadual, distrital e municipal dos resíduos sólidos e no Art. 54, até 02 de agosto de 2014 - disposição final ambientalmente adequada em aterros sanitários, o que significa na prática a implantação da coleta seletiva e a extinção dos lixões ou aterros controlados. Quem vai arcar com os custos ou financiamentos para tal obrigação da lei? O município.

³ Produto Interno Bruto: soma de todos os valores financeiros gerados por meio da produção de bens e serviços de uma nação. É o principal indicador da economia de um país.

Resta para os gestores municipais, como alternativas, seguir os determinados rituais como: gastar recursos dos cofres públicos municipal com passagem aérea para Brasília, depois com projetos caros, em seguida correr atrás de um parlamentar, pedir uma emenda, que já é uma falha no orçamento do Governo Federal, quando consegue essa emenda o projeto é enviado para determinado ministério. A partir desse momento, o município precisa seguir as etapas para celebração de convênios com o governo federal através da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008 com os seguintes rituais, primeiramente fazer credenciamento e cadastramento no SICONV – que é portal de convênios do governo federal; elaborar a proposta de trabalho e o plano de trabalho; apresentar o projeto básico e o termo de referência, após essas etapas os municípios devem comprovar o atendimento das seguintes condições estabelecidas pelo o governo federal através do envio destes: relatório da execução orçamentária; relatório de gestão fiscal; limites de gastos com pessoal; regularidade na gestão fiscal; adimplência com a União; adimplência com outros convênios; limites constitucionais de aplicação em educação e saúde; apresentação de suas contas à Secretaria do Tesouro Nacional; limites da dívida pública; contrapartida compatível com a capacidade financeira do conveniente; comprovar a inexistência de pendências pecuniárias junto ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal-CADIN; regularidade junto ao INSS e ao FGTS; licença ambiental.

Após a celebração do convênio o município deve apresentar os seguintes documentos: comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica-CNPJ ou Cadastro do Órgão/Entidade e do Dirigente; Certidão Negativa de Débito proveniente do INSS; Certidão Negativa de Débito de Tributos e Contribuições Federais, fornecida pela Secretaria da Receita Federal; Certidão Negativa Quanto a Dívida Ativa da União, fornecida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional-PGFN; Certificado de Regularidade Previdenciária-CRP; cópia autenticada do Termo de Posse do Dirigente do Órgão ou Ato de Nomeação ou Designação, quando for o caso; apresentação dos balanços contábeis dos dois últimos exercícios, da Lei de Diretriz Orçamentária, demonstrando: a instituição, previsão e efetiva arrecadação dos impostos de sua competência constitucional; cópia do orçamento para o exercício corrente, para fins de comprovar no ato da assinatura do instrumento de transferência, que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado,

Distrito Federal ou Município, acompanhada de demonstrativo de crédito disponível detalhado atualizado; comprovante de abertura de conta específica para cada convênio, para receber os recursos, contendo nº. da conta e a agência - Banco do Brasil S/A, Caixa Econômica Federal ou Bancos Oficiais Estaduais, nesta ordem de prioridade; Certidão Original de Inteiro Teor, fornecida pelo Cartório de Registro do Imóvel, ou da ocupação regular do imóvel.

Depois de tudo isso apresentado, o município deve seguir os rituais nas execuções físicas e financeiras do convênio e finalmente fazer a prestação de contas. Caso o município deixe de apresentar apenas um dos documentos acima citados, o recurso do convênio não sai, o município fica com irregularidades listadas no Cadastro Único de Convênios-CAUC, da Secretaria do Tesouro Nacional, consequentemente os municípios inscritos no cadastro ficam impedidos de receber transferências voluntárias da União. O cadastro funciona de forma similar à negativação do SPC (Serviço de Proteção ao Crédito) para pessoas físicas. As transferências voluntárias são aquelas para obras e investimentos e não incluem os repasses obrigatórios como FUNDEB e FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Isso nos parece ser mais uma ditadura federativa, em vez de uma aliança, um pacto que é a essência do estado federado.

Para finalizar, sob o enfoque financeiro, a autonomia garantida ao ente municipal desconcentrou os recursos tributários arrecadados/repassados e atribuiu vinculação às receitas transferidas diretamente, ao passo em que a administrativa incorporou a transferência de diversos encargos e responsabilidades do governo central, dificultando sobremaneira o exercício pleno das prerrogativas conferidas.

3.4 ENTIDADES MUNICIPALISTAS NO BRASIL

Existem no Brasil associações e entidades que promovem em todos os estados a defesa em favor do municipalismo brasileiro. No estado de Rondônia existe a Associação Rondoniense de Municípios - AROM. Em Rondônia os 52 Municípios que formam o Estado são associados da AROM. Fundada em 05 de junho de 1993, a associação possui sede na capital do Estado, em Porto velho. Dentre as principais ações desenvolvidas pela AROM estão as assessorias e

orientações de caráter administrativo prestadas às prefeituras de todo o Estado. O Estatuto Social da AROM pregoa como objetivo precípua:

Desenvolver atividades voltadas para o fortalecimento do municipalismo rondoniense notadamente no aperfeiçoamento da máquina administrativa municipal, melhorando seus Controles, Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e Operacional proporcionando às prefeituras, através de treinamentos, agilidade tecnológica de informação, maior qualidade e transparência à gestão Pública (ESTATUTO SOCIAL – AROM, 1993, n.p.).

No segmento nacional merece destaque as seguintes representações: Associação Brasileira de Municípios-ABM; Instituto Brasileiro de Administração Municipal-IBAM; Confederação Nacional de Municípios-CNM e Frente Nacional de Prefeitos-FNP.

Sobre a **Associação Brasileira de Municípios** – A ABM foi criada em 15 de março de 1946 no Rio de Janeiro e atualmente possui suas instalações oficiais de sede e foro na cidade de Brasília-DF. Constitui-se em sociedade civil de abrangência nacional. Atua por meio de um sistema de estreita ajuda e cooperação junto aos municípios. Assessoria diretamente municípios e procede atuando com órgãos afins, além de instituições do âmbito federal, estadual e internacional.

Tendo sido criada em 1946, um ano depois do declínio do governo autoritário de Getúlio Vargas, a ABM é a organização mais antiga voltada para as aspirações municipais em território nacional. Com a ascensão do Estado Novo, o federalismo brasileiro foi desestruturado, mas a causa municipalista permanecera latente. O lema da ABM é a luta pelas causas municipais.

A razão da criação da ABM consta na Resolução Nº. 1, documento de autoria da Instituição, cujos preceitos seguem abaixo discriminados:

a) a necessidade da coordenação de todos os esforços dos municipalistas brasileiros, no momento em que se debate na Assembléia Nacional Constituinte o problema da discriminação de rendas, assunto vital para o desenvolvimento e progresso dos Municípios; b) a impossibilidade de se convocar no momento, um Congresso de Prefeitos Municipais, quando se processa a integração do país no regime constitucional, não havendo ainda eleitos chefes dos executivos municipais e suas câmaras legislativas; c) a urgência de se dar forma objetiva aos principais auscultados nos Congressos Interamericanos de Cooperação Municipal (BATISTA, 2008, p. 29).

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Com sede no Rio de Janeiro o IBAM não possui fins lucrativos e é uma instituição civil com atuação no

Brasil e no exterior, com destaque na América Latina e países da África que falam a Língua Portuguesa. Foi criado no dia 1º de outubro de 1952, recebeu adesão de entidades municipais e de manifestos ligados aos princípios municipalistas brasileiros. Dentre os objetivos de sua existência destaca-se a prestação de serviços ao município, o progresso desta enquanto instituição com autonomia de governo, dinamizar o desenvolvimento local, promover a instalação de uma sociedade municipal democrática que valoriza o cidadão, capacitar para o planejamento de políticas públicas, entre outros, todos pautados no princípio da ética, da legalidade e da independência político-partidária.

A **Frente Nacional de Prefeitos** – a FNP é uma instituição que se define como estando acima da ideologia de qualquer partido, sendo, portanto, uma instituição suprapartidária. Originou-se de um momento social preocupado com a situação dos Municípios, mas de bases crédulas provenientes da nova Constituição Brasileira que acabava de ser revelada. Fundada em 1989, há 22 anos associa-se com as prefeituras de todo o país, alimentando a mesma esperança que esteve presente no momento de sua criação: assegurar a autonomia política dos municípios. Já na época da promulgação da Constituição Federal de 1988 que lhe serviu de inspiração, acreditava-se que a FNP deveria promover o caminho e os meios para que os municípios cumprissem a inovadora autonomia política aliada à democracia conquistada recentemente. Atualmente as aspirações de outrora continuam, a razão de sua existência consiste na melhoria da qualidade de vida da sociedade. A FNP se focaliza nas prefeituras de capitais brasileiras e constitui-se apenas de prefeitos que estão no pleno exercício de suas funções como chefes do executivo.

A **Confederação Nacional dos Municípios** – Está a 34 anos desenvolvendo ações em prol do municipalismo brasileiro, desde sua criação em 8 de fevereiro de 1980. É uma instituição civil que não possui fins lucrativos. Uma singularidade da CNM está na formação de sua diretoria que se faz constituir de prefeitos e ex-prefeitos que estão ligados às representações estaduais dos municípios. Sendo de utilidade pública, a CNM possui sua sede na cidade de Brasília-DF. No intuito de se consolidar nacionalmente, associações e federações estaduais de municípios uniram-se para criar a CNM e a partir dela se fazerem representar em nível nacional. Legitimada pela abrangência em todo o território

nacional, a CNM fala em nome dos 5.565 Municípios brasileiros. Destes, 89,08% possuem população acima de 50 mil habitantes. Os municípios caracterizam-se pelas mais variadas formas de necessidades e problemas que clamam por soluções todos os dias. A estrutura administrativa da CNM é formada por um colegiado que inclui cargos de presidente, vice-presidente, tesoureiros, representações regionais, secretários, conselheiros e outros.

Mais estruturado que as representações municipalistas elencadas até então, a CNM destaca-se por prestar serviços de natureza tecnológica e social aos municípios, no intuito de estruturar e fortalecer o movimento brasileiro em prol da municipalidade. Além da assistência político-institucional e técnica que desenvolve junto aos municípios, a CNM produz aplicativos funcionais e soluções para áreas específicas que contribuem no exercício e no cumprimento das atividades administrativas de natureza pública, proporcionando qualidade à administração municipal.

As conquistas da CNM nos últimos anos foram: a elevação da alíquota da COFINS de 2% para 3%, com compensação no imposto de Renda, retiraria dos municípios cerca de R\$ 2 bilhões (valor equivalente a duas quotas de FPM de cada município); a Lei 9827/99 (Lei da Mineração) que permite a mineração para uso próprio do município; o fim do FEF; a não punição, até agora, e o abrandamento das exigências contidas inicialmente na legislação sobre os regimes próprios de previdência municipal (Lei 9717/98 e Portaria 4992/99); o ressarcimento extra de R\$ 257 milhões da Lei Kandir em julho de 1999; a reabertura de prazo para renegociação das dívidas com o INSS; a troca da Selic pela TJLP na correção dos débitos parcelados por um prazo de até 240 meses; prorrogação da Lei Kandir em dezembro de 2002; elaboração da Contribuição sobre Serviço de Iluminação Pública-CIP e aprovação da EC 39/02 para que os municípios possam instituir essa contribuição em dezembro de 2002; prorrogação do prazo do Decreto 4049/01; transferências voluntárias exercícios 2001 e anteriores: até 31 de março - prazo prorrogado para até 31 de maio pelo Decreto 4167 e prorrogado novamente até 31 de julho pelo Decreto 4202; repasse direto do Salário Educação: aprovação da Lei Nº 10.832/2003; Lei 10.709/2003 a qual define as competências em relação ao transporte escolar; Emenda Constitucional Nº 42/2003: a qual garantiu a participação dos municípios na partilha dos recursos da CIDE; Lei 10.819/2003: a qual permite

que os municípios utilizem 70% dos valores dos depósitos judiciais de tributos; Emenda Constitucional Nº 42/2003: a qual garante o repasse de 100% do ITR; aumento no valor do repasse da merenda escolar; criação do Programa de Intervenções Viárias - PROVIAS que destinou R\$ 300 milhões para os municípios investirem em compra de máquinas rodoviárias e equipamentos para a pavimentação, como tratores, caminhões e usina de asfalto; repasse dos valores devidos relativos ao Programa de Parcelamento Especial - PAES, na ordem de R\$ 500 milhões. (<http://www.cnm.org.br>).

Para finalizar, vale ressaltar que foi criado em 2003 o Comitê de Articulação Federativa - CAF, uma iniciativa da Presidência da República a partir da Secretaria de Relações Institucionais. O CAF compõe-se de um presidente – o Ministro de Estado das Relações Institucionais, 18 Ministérios escolhidos pelo impacto direto de suas políticas nos municípios e 18 representantes das associações nacionais que representam os municípios brasileiros: 6 ligados à Associação Brasileira dos Municípios - ABM, 6 da Frente Nacional de Prefeitos - FNP e 6 provenientes da Confederação Nacional de Municípios - CNM.

3.4.1 Marcha a Brasília em defesa dos municípios

Prova do amadurecimento das reflexões acerca das injustiças acometidas pelo Pacto Federativo brasileiro, desde o surgimento das primeiras iniciativas de associações que compartilhavam temas sobre os obstáculos Municipais de toda ordem, foi o movimento denominado “Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios”. O maior fenômeno de peregrinação dos executivos municipais já vistos na história das prefeituras brasileiras. Realizado pela primeira vez no dia 19 de maio de 1998, o acontecimento contou com a presença maciça de mais de mil prefeitos que representaram seus Municípios através da apresentação conjunta ao Congresso Nacional e ao Governo Federal, de uma pauta de reivindicações municipalistas.

A primeira “Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios” foi organizada pelas associações de representação nacional: a CNM, a ABM e a FNP, e pelas associações de representação estadual, estas, com mais de 25 representações em todo o país.

As associações estaduais brasileiras de municípios compõem-se das seguintes instituições nos seus respectivos Estados: ABM – Associação Brasileira de Municípios, AEMERJ(RJ) – Associação Estadual de Município do Rio de Janeiro, AGM(GO) – Associação Goiana de Municípios, FMM(GO) – Federação Goiana de Municípios, AMA(AL) – Associação dos Municípios Alagoanos, AAM(AM) - Associação Amazonense de Municípios, AMAC(AC) - Associação dos Municípios do Acre, AMM(MG) – Associação dos Municípios de Minas Gerais, AMM(MT) – Associação Mato Grossense dos Municípios, AMR(RR) – Associação dos Municípios de Roraima, AMP(PR) – Associação dos Municípios do Paraná, AMUNES(ES) – Associação dos Municípios do Estado de Espírito Santo, AMUPE(PE) – Associação Municipalista de Pernambuco, APM(SP) – Associações Paulista de Município, APPM(PI) – Associação Piauiense de Município, APRECE(CE) – Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará, ASSOMASU(MS) – Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul, AROM(RO) – Associação Rondoniense de Municípios, ATM(TO) – Associação Tocantinense de Municípios, FAMEM(MA) – Federação dos Municípios do Estado do Maranhão, FAMEP(PA) – Federação das Associações de Municípios do Estado do Pará, FAMUP(PB) – Federação das Associações de Municípios Paraíba, FAMURS(RS) – Federação das Associações de Município do Rio Grande do Sul, FEMURN(RN) – Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte, FECAM(SC) – Rede Catarinense de Informações de Municípios, UPB(BA) – União dos Municípios da Bahia.

A primeira “Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios” foi um marco na história do movimento em prol dos municípios brasileiros. Imbuídos do desejo de denunciar para todas as instâncias superiores de ordem pública no país, sobre as injustiças cometidas pelo Pacto Federativo contra os municípios na repartição dos recursos financeiros, os prefeitos tentaram audiência com o Presidente da República. Foram recebidos no Palácio do Planalto pela Tropa de Choque da Polícia Militar. Os prefeitos traziam em pauta a realidade brasileira dos Municípios: um quadro de extrema pobreza vivenciada de perto apenas pelos chefes e governantes do executivo municipal e população local, recursos incompatíveis com as obrigações atribuídas aos Municípios e uma seriação de déficits infindáveis. Com, 16 anos depois, o site oficial do movimento registra na rede mundial de computadores, as principais reivindicações da época:

Na ocasião, as grandes questões foram: a renegociação das dívidas municipais junto à União, a elevação do percentual do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a municipalização dos recursos do IPVA e a regulamentação e o aumento do prazo para pagamento dos precatórios. (MARCHA, 2011, n.p.).

A manifestação marcou a trajetória do municipalismo brasileiro porque pela primeira vez os municípios oficializaram ao governo federal suas insatisfações, bem como reclamaram o que é de direito aos municípios, reclamações traduzidas na necessidade por melhoria da qualidade de vida dos cidadãos brasileiros. Na ocasião, o desrespeito e a indiferença sobre essas necessidades pelas autoridades governamentais do âmbito federal motivaram a realização da segunda marcha no ano seguinte, dessa vez, em escala maior.

De 8 a 11 de julho de 2013, a CNM organizou a maior edição do seu evento anual: a Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, cujo tema foi “O desequilíbrio federativo e a crise nos municípios”. Estiveram presentes **4.711 participantes**, incluindo **1.674 prefeitos**, além de secretários municipais e vereadores de todo o país, senadores, governadores, parlamentares estaduais e federais, ministros e a própria presidenta da República.

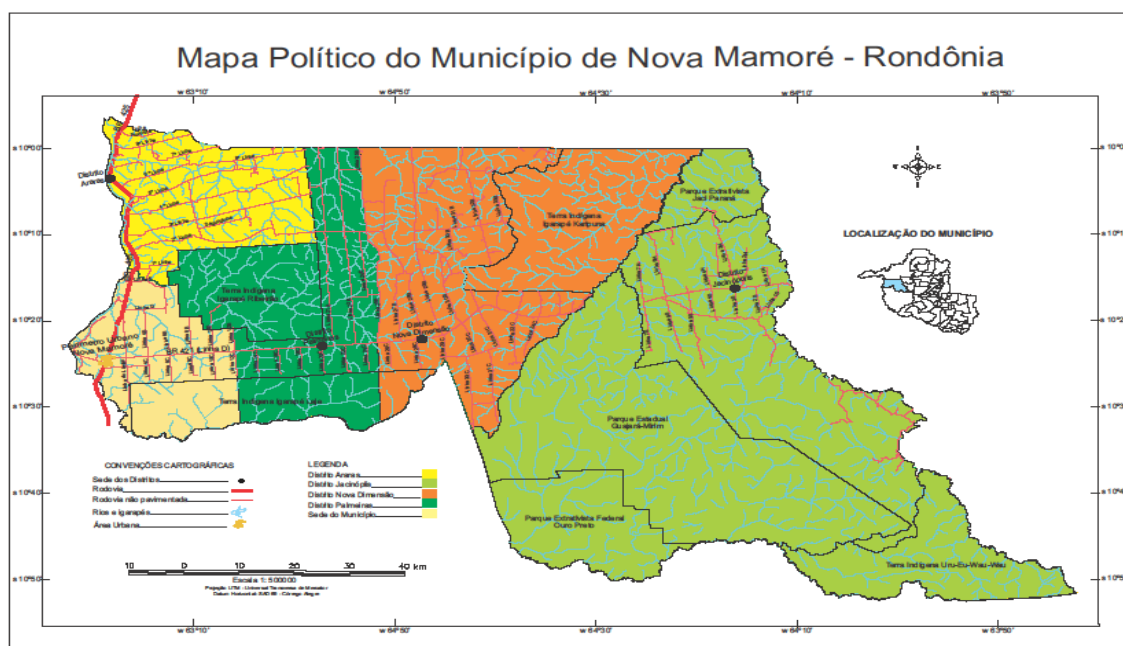
O grande poder de mobilização e articulação da Marcha é fundamental para demonstrar a força política do movimento municipalista e levantar suas principais bandeiras. Sob a liderança do presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, os gestores municipais discutiram a crise financeira enfrentadas em seus municípios e reivindicaram ações urgentes a favor dos municípios junto ao Executivo Federal e ao Congresso Nacional.

CAPÍTULO IV - NOVA MAMORÉ E O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

4.1 NOVA MAMORÉ: CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS, SÓCIO-ECONÔMICAS E HISTÓRICAS

O município de Nova Mamoré está localizado na porção noroeste/norte do estado de Rondônia, faz divisa com a República Federativa da Bolívia e o rio Madeira, pela porção oeste; com os municípios de Porto Velho, Buritis e Campo Novo, na porção leste; na porção sul, com o município de Guajará-Mirim e, na porção norte, com o município de Porto Velho.

Figura 01: Localização do município e a divisão distrital de Nova Mamoré



Fonte: Revista Conheça Nova Mamoré, 2007.

A sua área geográfica é de 10.072 km², o que o coloca como o 4º maior município do Estado em extensão territorial, atrás apenas dos municípios de Porto Velho (1º), Guajará-Mirim (2º) e Vilhena (3º), sendo que 51,11% da sua área é composta por unidades de conservação e terras indígenas homologadas.

A Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), conceitua a Unidade de Conservação como sendo:

Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Ainda conforme consta no Art. 7º dessa Lei, as unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei. § 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

No município de Nova Mamoré existem 4 (quatro) Unidades de Conservação (UC) (quadro: 04 e figura 02 na página 89), ocupando uma área de 29,35% do Município. Dentre as UC's 2 (duas) são de uso sustentável: Resex Jacy-Paraná (Estadual) e a Resex Rio Ouro Preto (Federal) e 2 duas de proteção integral: Parque Estadual Guajará-Mirim (Estadual) e Parque Nacional Pacaás-Novas (Federal). Tais unidades apresentam, dentre suas especificidades, potencial para o desenvolvimento de atividades direcionadas à exploração sustentável dos recursos naturais, onde se destacam o ecoturismo, estudos científicos e manejo florestal.

Quadro 04 - Unidades de conservação existentes no município de Nova Mamoré-RO

UCs existentes	Área ocupada no município (km ²)	Decreto/Portaria de criação	Grupo	Nível	Outros municípios abrangidos pela UC
Resex Jacy-Paraná	236,6717	7335 – 17/01/96	Uso sustentável	Estadual	Porto Velho (1322,0663 km ²) Buritis (437,4915 km ²)
Parque Estadual Guajará-Mirim	1950,3879	4575 – 23/03/90	Proteção integral	Estadual	Guajará-Mirim (48,1596 km ²)

UCs existentes	Área ocupada no município (km ²)	Decreto/Portaria de criação	Grupo	Nível	Outros municípios abrangidos pela UC
Parque Nacional Pacaas-Novas	231,5625	84.019 – 21/09/79	Proteção integral	Federal	Guajará-Mirim (991,6738 km ²)
Resex Rio Ouro Preto	538,9496	9166 – 13/03/90	Uso sustentável	Federal	Guajará-Mirim (1527,5698 km ²)

Fonte: SEDAM (2002)

As terras indígenas são destinadas pelo Governo Federal ao usufruto exclusivo das comunidades indígenas. Em Nova Mamoré existem quatro territórios indígenas inseridos no município: TI Igarapé Ribeirão; TI Karipunas,; TI Igarapé Lage e TI Uru-eu-Wau-Wau, os quais abrangem uma área de 21,76% de Nova Mamoré. Dentre as etnias encontradas nessas áreas está o grupo Wari com suas respectivas etnias: Oro Waram, Oro Waram Xijein, Oro Mon. Oro Nao, Oro Bone, Oro At. Oro Eu.

Quadro 05 - Terras indígenas existentes no município de Nova Mamoré-RO

TI existentes	Área que a TI ocupa no município (km ²)	Decreto/Portaria de criação	Outros municípios abrangidos pela TI
T I Ig. Ribeirão	487,6978	86.347/81	-
T I Karipunas	808,2479	306/MJ de 17.05.96	Porto Velho (732,2067 km ²)
T I Ig. Lage	515,3439	86.347/81	Guajará-Mirim (570,8492 km ²)
T I Uru-eu-Wau-Wau	380,8419	275/91	São Miguel do Guaporé (1146,8765 km ²) Seringueiras (543,7759 km ²) Caucalandia (18,0692 km ²) Campo Novo (355,5955 km ²) Costa Marques (677,5300 km ²) Governador Jorge Freire (2319,8301 km ²) Jaru (153,5049 km ²) Mirante da serra (387,0397 km ²) Monte Negro (97,2698 km ²)

Fonte: FUNAI (2005)

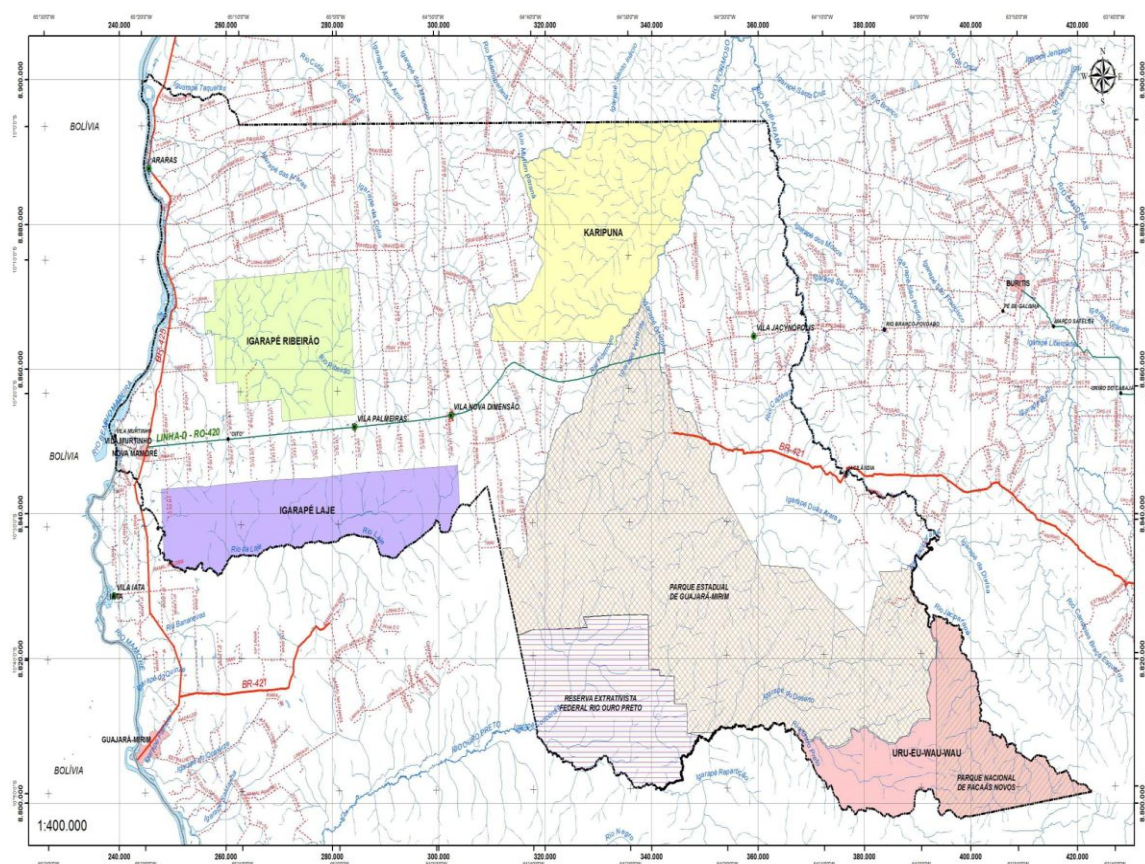
Em síntese fica evidenciado, com base nos quadros, que em Nova Mamoré com 51,11% da área do município é ocupada por unidades de conservação e terras indígenas. A figura na pag. 91 ilustra melhor essa distribuição espacial das UC's e TI's no respectivo território.

Quadro 06 - Síntese das unidades de conservação e terras indígenas existentes no município de Nova Mamoré-RO

Numero de unidades de conservação	Percentual da área total das unidades de conservação em relação ao município	Numero de terras indígenas	Percentual da área de terras indígenas em relação ao município
4,00	29,35	4,00	21,76

Fonte: SEDAM (2002) FINAI (2005)

Figura 02 – As unidades de conservação e terras indígenas no município



Fonte: Plano Diretor do Município de Nova Mamoré, 2012.

Sobre a estrutura fundiária de Nova Mamoré foi elaborada a quadro 07 a seguir que visa dar um entendimento desse aspecto com base no módulo fiscal. Nesse sentido, módulo fiscal é uma unidade de medida usada como instrumento de classificação fundiária pelo Governo Federal, o qual é expressa em hectares (ha). Seu tamanho varia de município para município e depende principalmente da dinâmica de mercado, infraestrutura instalada, disponibilidade tecnológica, que no conjunto caracterizam as condições de produção. Além disso, o módulo fiscal é também influenciado pelos aspectos naturais, tais como o solo e água. Assim, quanto mais disponíveis estiverem essas condições, menor o tamanho da área necessária para obtenção de rentabilidade da atividade ali desenvolvida.

A Lei 8.629, de 1993 que narra a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal cria os critérios para que uma propriedade seja classificada em pequena, média e grande. No caso do primeiro é necessário que seu tamanho fique entre 1 a 4 módulos fiscais, acima de 4 e até 15, as propriedades seriam consideradas como de médio porte, já uma área superior a 15 indicaria imóveis rurais classificados como de grande porte.

Embora as propriedades rurais familiares estejam enquadradas na categoria de pequenas propriedades, a Lei 11.326 de 2006 que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, impõe outros critérios para sua classificação. Com isso, além do tamanho da área de até quatro módulos fiscais, um estabelecimento rural passa a ser considerado familiar quando: a) a mão-de-obra utilizada na propriedade é, predominantemente própria; b) a propriedade é administrada pela família e c) a exploração da área se configura como a principal fonte de renda.

Em Rondônia, conforme a Instrução Especial/INCRA/n.º 20, de 28 de maio de 1980, o módulo fiscal dos municípios é de 60 hectares. Assim, de acordo com a Tabela 07, nota-se que em Nova Mamoré o número de pequena propriedade rural atinge aproximadamente 90% do total de propriedades existentes no município, configurando-se, dessa forma, como uma estrutura fundiária predominantemente constituída por pequenas propriedades rurais. Mas em relação à área das propriedades há equilíbrio entre as pequenas e grandes propriedades.

Quadro 07 - Quantidade e área das propriedades por faixas de tamanho existentes no município de Nova Mamoré-RO

Faixas de tamanho	Quantidade de propriedades	%	Área das propriedades (ha)	%
Até 50 ha.	854	30,35	34.801,5176	9,00
De 51 ha a 100 ha	1273	45,24	109.616,1530	28,34
De 101 ha a 200 ha	395	14,04	55.887,1298	14,45
De 201 ha a 300 ha	113	4,02	28.873,3274	7,46
De 301 ha a 500 ha	92	3,27	39.743,7650	10,27
De 501 ha a 1000 ha	55	1,95	40.026,4426	10,35
Acima de 1000 ha	32	1,14	77.886,6000	20,13
TOTAL	2.814	100,00	386.834,9354	100,00

Fonte: IDARON (2012)

A tabela acima mostra a relação com o processo de colonização vivido pela região. O Projeto Integrado de Colonização Sidney Girão, criado em 12 de agosto de 1971, numa área de 69.749 ha, marca o início histórico do surgimento do município de Nova Mamoré.

Tal projeto foi autorizado pelo Governo Federal como estratégia de desconcentração de pessoas vindas das mais diversas partes do Brasil que inflamaram inicialmente a região da BR-364 na parte leste de Rondônia. Contudo, em função de fatores que perpassam a pobreza de solos, dificuldade de acesso, distância para os principais centros de comercialização, etc, o PIC Sidney Girão logo demonstraria as amarras de seu desenvolvimento. Apesar disso, ao observar a capacidade deste empreendimento em assentar em torno de 686 famílias numa área que no geral chegou próximo de 70 mil hectares, fica evidenciado o quão significou para a região a criação deste projeto de colonização agropecuária.

Somente três décadas depois do surgimento do primeiro PIC em Nova Mamoré é que se vê novamente um novo processo migratório de grande vulto na região. Assim, no ano de 2000 foram criados mais quatro projetos de colonização que juntas tinham capacidade de assentar 700 famílias numa área que somada chegava a 54.400 ha. Em 2002 foram criados mais cinco projetos que juntos

somavam 52.888 ha com uma capacidade de assentamento para 1000 famílias (quadro 08).

Quadro 08: Demonstrativo de assentamentos do município de Nova Mamoré-RO

Projetos	Data de criação	Área	Numero de famílias (capacidade)
PIC Sidney Girão	12/08/1971	69.749	686
PA Ivo Inácio	31/07/2000	12.500	142
PA Floriano Magno	31/07/2000	15.500	167
PA Francisco João	31/07/2000	14.300	177
PA Ermosina Pinho	31/07/2000	12.100	214
Marechal Rondon	05/12/2002	11.474	200
Igarape Azul	05/12/2002	10.616	200
Rosana Lecy	05/12/2002	3.005	100
Pau Brasil	05/12/2002	14.894	250
Ribeirão	05/12/2002	12.899	250

Fonte: INCRA (2010)

As vias que dão acesso ao Município são as Rodovias Federais – BR-425 e RO-420 (Linha D). A BR-425 dá acesso à Porto Velho – 280 km de distância de Nova Mamoré e a Guajará-Mirim, distante 48 km do Município. A RO-420 dá acesso aos Distritos de Palmeira e Nova Dimensão, estendendo-se até o Parque Estadual Guajará-Mirim, na divisa com os Municípios de Campo Novo e Buritis.

Nos últimos dez anos, o município de Nova Mamoré apresentou o segundo maior índice demográfico de Rondônia. Em 2000 tinha apenas 14.778 habitantes, já em 2010 passou para 22.552 habitantes, com índice de crescimento demográfico de 52,61%, atrás apenas do município de Cujubim que foi a quinta cidade que mais cresceu (142,85%) no Brasil, um caso atípico. Assim, Nova Mamoré passou a ser o 15º município mais populoso do estado de Rondônia (IBGE, 2010).

O Município de Nova Mamoré teve um orçamento de R\$: 35.874.225,69 (trinta e cinco milhões e oitocentos e setenta e quatro mil e duzentos e cinco reais e sessenta e nove centavos) no ano de 2011. Deste valor 4,72% foi proveniente de

arrecadação própria, 27,28% das transferências obrigatórias e voluntárias do Governo Estadual e 67,65% do Governo Federal. (Secretaria Municipal de Fazenda, Administração e Planejamento – SEMFPA, 2011). Os dados expressam que Nova Mamoré não tem autonomia financeira, assim a exemplo 89,08% dos municípios brasileiros com a mesma faixa populacional, com até 50.000 habitantes (IBGE, 2010).

Na economia com base nos dados da IDARON, em 2012 (Tabela 09), a pecuária bovina de Nova Mamoré se destaca como a principal atividade do setor, com rebanho de 444.886 cabeças, seguido do rebanho de suínos com 8.414 cabeças e de ovinos com 3.517 cabeças, o número de cabeças de caprinos ainda é pouco expressivo, com apenas 561 animais.

A participação do município no total do rebanho bovino estadual é de 2º lugar no Estado, atrás apenas de Porto Velho (1º) – 699.821.

Em relação à pecuária leiteira o potencial é o mesmo. Com um rebanho leiteiro de 145.493 cabeças das quais 72.500 são matrizes, sendo 43.500 em lactação, as quais produzem em média de 3 litros diários, chega-se a produção diária de 130 mil litros de leite no município. Esse quantitativo alcançado em 2012 levou também Nova Mamoré a ocupar o 4º lugar na produção leiteira de Rondônia, o que contribui para afirmar a atual vocação econômica da região.

Esta produção é aproveitada da seguinte forma. Aproximadamente 10 mil litros de leite são destinados para a fabricação de queijo que é praticamente exportado para a Bolívia, ou seja, são 1.000 kg de queijo ao dia que chega ao comércio boliviano. Além disso, há outros 60 mil litros de leite que é comprado pelo laticínio ITALAC, localizado no perímetro urbano de Nova Mamoré, e mais 20 mil litros pelo laticínio localizado no distrito de Nova Dimensão. O restante, 40 mil litros, são destinados ao consumo interno diário do município, seja para alimentação humana ou para criação de porcos.

O controle sanitário da pecuária é monitorado pela Agência de Defesa Sanitária Agrosilvopastoril do Estado de Rondônia - IDARON.

Quadro 09 - Rebanhos de Nova Mamoré-RO, 2012

Espécie	Quantidade	Número de propriedades
Bovinos	444.886	2.813
Suínos	8.414	966
Ovinos	3.517	141
Caprinos	321	22
Muar	796	338
Asinina	37	23
Aves	80.983	1.781
Bubalino	410	19
Caninos	4.495	1.641
Felinos	2.081	1.076
Eqüinos	6.775	1953

Fonte: IDARON (2012)

O município tem quatro distritos: Palmeiras (criado em 1990), Araras (1991), Nova Dimensão (1997) e Jacynópolis (2003), conforme ilustração da figura na página 88.

Aspectos históricos

O Município de Nova Mamoré, antes de ser assim denominado, recebera, como primeira denominação, “boca, depois passou a ser denominado de Vila, logo em seguida Vila Nova, posteriormente Vila Nova do Mamoré e, finalmente Nova Mamoré. Teve como primeiro administrador um dos pioneiros da região, o senhor João Clímaco, filho do senhor Sebastião João Clímaco, dono de imensos seringais na região, que, na mesma ocasião, também exercia o cargo de subdelegado de polícia, considerando-se que Vila Nova era um distrito do Município de Guajará-Mirim. Outros moradores foram também nomeados administradores, como os senhores Floriano, Antônio Victorino e Acrísio Barbosa dos Santos. Mas, foi na gestão do Prefeito do Município de Guajará Mirim, o senhor Salomão Silva que Vila Nova realizou, pela primeira vez em sua história, uma eleição para o cargo de Administrador, tendo como concorrentes os senhores José Brasileiro Uchôa, na ocasião também Administrador da Colônia Agrícola do Iata, Distrito de Guajará Mirim

e Antônio Olivino dos Santos, morador de Vila Nova. José Brasileiro venceu a eleição tendo assim que administrar os dois distritos por um período de seis meses. (Calendário Cultural do Município de Nova Mamoré, 2005).

Considerando-se o desenvolvimento do recém-criado Distrito, impulsionado pela descoberta de ouro no rio madeira, cresceu na comunidade o anseio pela emancipação político-administrativa. Assim sendo, o Deputado Estadual Jerzi Badocha (1982-1986) enviou um Projeto de Lei à Assembléia Legislativa do Estado, propondo a emancipação do distrito. Seu projeto não fora aprovado. Somente na legislatura de 1987 a 1990, através de outro Projeto de Lei, agora de autoria do Deputado Estadual Rigomero da Costa Agra, obteve o apoio da maioria dos deputados sendo aprovado sem ressalvas. (Calendário Cultural do Município de Nova Mamoré, 2005).

Após a aprovação do referido Projeto de Lei, em cumprimento à legislação em vigor, no dia 14 de maio de 1988, foi convocado, pelo Meritíssimo Juiz Eleitoral da Comarca de Guajará-Mirim, Dr. Ariel Ortiz Olstam, um plebiscito junto à população do Distrito para que fosse sacramentada a emancipação político administrativa do município de Vila Nova do Mamoré. Com a aprovação do plebiscito, o projeto foi encaminhado ao Governador do Estado, Jerônimo Garcia de Santana, que o sancionou através da Lei nº 207 de 06 de julho de 1988, passando assim a denominar-se de município de Vila Nova do Mamoré.

Em 1988 foi realizada a primeira eleição para prefeito de Vila Nova do Mamoré, tendo o senhor José Brasileiro Uchôa (PMDB) concorrido ao referido cargo, sendo eleito com 78% dos votos válidos. No dia 13 de dezembro, do mesmo ano, José Brasileiro Uchoa, juntamente com os nove vereadores eleitos, tomou posse para um mandato de quatro anos. (Calendário Cultural do Município de Nova Mamoré, 2005).

No período das eleições à posse dos eleitos foi nomeado para administrar o município pelo Decreto Legislativo do Estado nº 040, de 13 de julho de 1988, o Senhor Francisco Fernandes Pinto, sendo no cargo de prefeito provisório do Município de Vila Nova do Mamoré, um dos pioneiros da região que veio do Estado do Ceará no segundo ciclo da borracha, residir em Vila Murinho.

Por iniciativa da Câmara Municipal, o nome do Município foi alterado para Nova Mamoré, através da Lei Municipal nº 081 de 13 de novembro de 1991, assinada pelo então Prefeito José Brasileiro Uchôa, todavia, a mudança de nome não teve validade, considerando-se que uma Lei Municipal não pode modificar uma Lei Estadual. A mudança somente foi possível através da Lei 531, de 17 de dezembro de 1993, assinada pelo Deputado Estadual Silvernani dos Santos, Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia. (Coordenadoria Municipal de Planejamento, 2009).

Após analisar os aspectos históricos, econômicos e geográficos do município de Nova Mamoré, é muito mais importante buscar os fatos, as informações, os dados relevantes encontrados nas distorções e injustiças do pacto federativo com os munícipes desse pequeno território político chamada Nova Mamoré. Sendo assim, o próximo título se destina a analisar os conflitos do federalismo no município de Nova Mamoré-RO.

4.2 NOVA MAMORÉ E OS CONFLITOS FEDERATIVOS: O ESPAÇO POLÍTICOS E AS DISTORÇÕES TERRITORIAIS LOCAIS

O protótipo federal brasileiro se depara com inúmeros fatores distorcidos e antagônicos, seja no plano jurídico-institucional, seja no plano político e no plano de responsabilidade administrativa e econômica.

As distorções referentes às competências, às partilhas e às atribuições constitucionais que são as autonomias administrativas, legislativas e econômicas (fiscais) do pacto federativo são confusas e engessadas. E no plano político o clientelismo e populismo no âmbito do poder local retratam a super-representação e assimetrias locais, distorções graves do sistema representativo e a diluição dos interesses dos entes federativos. No plano das responsabilidades administrativas os municípios estão bem perto dos problemas, mas muito longe das soluções, dos recursos, demasiadamente concentrados no governo federal. Os municípios cuidam pela vida cotidiana da população, mas são desconsiderados face à excessiva centralização do poder e dos recursos, sendo tratados como entes federativos desprezíveis e inferiores.

O município de Nova Mamoré não foge à regra dessa realidade, junto com os 89,08% das cidades desse país com a mesma realidade populacional. Após pesquisa em *locus* na estrutura administrativa e organizacional da prefeitura de Nova Mamoré deparamos com alguns fatos que merece destaque como veremos a seguir.

ESTUDO DE CASO 1 - O caso do Programa de Saúde da Família - PSF

O Programa Saúde da Família - PSF foi criado em 1994 pelo Ministério da Saúde com objetivo de organizar a política nacional de atenção básica, com caráter organizativo e substitutivo. Com o sucesso e consolidação do programa o governo federal emitiu a Portaria N° 648 de 28 de março de 2006, colocando o PSF como estratégia prioritária do Ministério da Saúde para organizar a atenção básica.

A Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrangem a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde. É desenvolvida por meio do exercício de práticas gerenciais e sanitárias democráticas e participativas, sob forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios bem delimitados, pelas quais assume a responsabilidade sanitária, considerando a dinamicidade existente no território em que vivem essas populações. Utiliza tecnologias de elevada complexidade e baixa densidade, que devem resolver os problemas de saúde de maior frequência e relevância em seu território. É o contato preferencial dos usuários com os sistemas de saúde. Orienta-se pelos princípios da universalidade, da acessibilidade e da coordenação do cuidado, do vínculo e continuidade, da integralidade, da responsabilização, da humanização, da equidade e da participação social (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006, p. 2).

Esse programa foi implantado na maioria dos municípios brasileiros, todavia, apresentam problemas ou gargalos, no seu subfinanciamento a maior problemática, haja vista, sua implantação demanda a existência de profissionais de saúde, como destacado na Portaria N° 648/2006:

São itens necessários à implantação das Equipes do Programa de Saúde da Família - PSF:

I - existência de equipe multiprofissional responsável por, no máximo, 4.000 habitantes, sendo a média recomendada de 3.000 habitantes, com jornada de trabalho de 40 horas semanais para todos os seus integrantes e composta por, no mínimo, médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem ou técnico de enfermagem e Agentes Comunitários de Saúde - ACS;

II - número de ACS suficiente para cobrir 100% da população cadastrada, com um máximo de 750 pessoas por ACS e de 12 ACS por equipe de Saúde da Família;

III - existência de Unidade Básica de Saúde inscrita no Cadastro Geral de Estabelecimentos de Saúde do Ministério da Saúde, dentro da área para o atendimento das Equipes de Saúde da Família que possua minimamente:

a) consultório médico e de enfermagem para a Equipe de Saúde da Família, de acordo com as necessidades de desenvolvimento do conjunto de ações de sua competência;

b) área/sala de recepção, local para arquivos e registros, uma sala de cuidados básicos de enfermagem, uma sala de vacina e sanitários, por unidade;

c) equipamentos e materiais adequados ao elenco de ações programadas, de forma a garantir a resolutividade da Atenção Básica à saúde;

IV - garantia dos fluxos de referência e contra-referência aos serviços especializados, de apoio diagnóstico e terapêutico, ambulatorial e hospitalar; [...] (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006, p. 3).

O financiamento da manutenção da equipe do PSF citada acima é dividido pelos entes da federação: Municípios, Estados e União.

Pesquisa de 2010 da CNM revela que os municípios brasileiros gastam, em média, R\$ 28.000 (vinte e oito mil reais) mensalmente para o pagamento do quadro de funcionários (BOLETIM CNM, 2011, p. 8).

Através do programa, o governo federal repassa somente R\$ 9.600,00 (nove mil e seiscentos reais) por PSF aos Municípios. Por sua vez, o governo estadual (Rondônia) passa, através do termo de compromisso entre entes públicos no processo N° 01.1712-00873-00/2011 o valor de R\$ 1.560,91 (um mil e quinhentos e sessenta reais e noventa e um centavos) aos municípios. Já o poder local, o município de Nova Mamoré, o “primo pobre” da federação assume de forma dicotômica a maior parcela desse montante, o equivalente a R\$ 16.839,09 (dezesesseis mil e oitocentos e trinta e nove reais e nove centavos). Qual é a lógica dessa grandeza desproporcional?

O município de Nova Mamoré tem dois PSF implantados. Segundo levantamento da Secretaria Municipal de Saúde há uma demanda e necessidade de (seis) PSF, no entanto, não há financeiro e nem índice de folha, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal N° 101/2000 determina nos seus artigos 19 e 20, alínea b, que o executivo municipal não pode exceder 54% das receitas municipais com o pagamento do salário de seus funcionários, considerando que entre os anos de 2005 a 2010 segundo a secretaria municipal de saúde, houve um investimento na área de saúde de 20% da receita corrente líquida, o que equivale a um investimento

acima do mínimo que a legislação prevê, que é de 15% da sua arrecadação municipal.

A CNM aponta outro dado que expressa a desproporcionalidade entre os entes federados no investimento da saúde e no grau de compromisso:

Em levantamento divulgado pela CNM, em outubro de 2009, os Municípios brasileiros investiram R\$ 89 bilhões a mais que o previsto pela Emenda Constitucional 29 durante o período de 2000 a 2008. No mesmo período, o conjunto dos Estados aplicou apenas R\$ 4,8 bilhões acima do limite constitucional, e a União deixou de aplicar quase R\$ 11,7 bilhões. (Confederação Nacional dos Municípios – CNM, 2009, n.p.).

Naturalmente vem a pergunta: Qual o critério dos órgãos fiscalizadores com o não cumprimento dos repasses financeiros nos índices previstos para cada ente federado? Os municípios (poder local), como os demais entes, são fiscalizados pelos tribunais de contas, ministérios públicos e pela Controladoria Geral da União, quando a verbas são federais. Mas o tratamento dado aos municípios, principalmente o de pequeno porte é desigual quando comparado aos estados e a própria união. Por uma razão lógica, tanto o Ministério Público como também os tribunais de contas, “por não receberem corretamente as parcelas do orçamento que deveriam fazer jus, por conta das manipulações feitas na repartição das receitas, a fim de prejudicar os municípios, viram dependentes de suplementações a serem liberadas ou não, pelos governadores. Nessas condições, o tratamento para os municípios é o mais rigoroso possível, mas o mesmo não ocorre com os Estados e a União”.

Em tese, os Municípios são “obrigados” a executar as políticas públicas, os programas federais que se apresentam de forma “engessada”, “pronta”, não possibilitando adequações às necessidades e realidades locais, o que acarreta em resultados pouco eficientes e geralmente com custos adicionais elevados.

ESTUDO DE CASO 2 - Os Projetos de Assentamento do INCRA em Nova Mamoré

O município de Nova Mamoré possui dez Projetos de Assentamentos - PA, de reforma agrária e um Projeto Integrado de Colonização - PIC, totalizando onze assentamentos todos implantados pelo INCRA.

O PIC - Projeto Integrado de Colonização Sidney Girão foi criado em 1971, com objetivo de assentar 1.500 famílias de pequenos produtores, em lotes de 100 (cem) hectares, mas em função de uma série de dificuldades (geográfica e cultural) o projeto só conseguiu instalar 683 famílias, numa área de 69.000 hectares.

Os projetos de assentamentos de reforma agrária, com os nomes: Floriano Magno, Esmosina Pinho, Igarapé Azul, Marechal Rondon, Francisco João, Ribeirão, Pau Brasil, Igarapé Araras e Rosana Lecy, foram criados entre os anos de 2000 a 2002, com capacidade de assentamento de 1.999 propriedades (número de lotes), mas só conseguiu beneficiar 1.449 famílias. (fonte: Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - SIPRA, INCRA SR/17/RO, 2009). Somando os PA e PIC foram assentados pelo INCRA 2.132 famílias em Nova Mamoré.

Não restam dúvidas dos benefícios e da alegria da população assentada gerados com esses assentamentos, tanto para o Município, como para o estado de Rondônia e para o Brasil, contribuindo assim para diminuir os grandes latifúndios e naturalmente melhorando a nossa estrutura fundiária existente, dando-lhe oportunidade de acesso a terra, conseqüentemente amenizando o chamado êxodo rural no Brasil.

Para o governo municipal, conforme depoimento do prefeito (gestão 2005-2012), “fica o passivo social e a necessidade de infraestrutura, ou seja, quem vai abrir e recuperar as estradas vicinais nesses assentamentos? Quem vai transportar os alunos desses assentamentos? Quem vai construir as escolas e os postos de saúde desses assentamentos? Quem vai contratar os profissionais da educação e da saúde na zona rural desses assentamentos do governo federal”?

A resposta é simples, a municipalidade. Desse modo, mais uma vez fica expresso que as responsabilidades de projetos do governo federal, como os de assentamento recaem para a administração municipal.

Os municípios assumem despesas de obrigações da União Federal diante da falta de estrutura de seus órgãos e serviços, em diversos setores da sua administração direta e indireta.

ESTUDO DE CASO 3 - Doações de áreas públicas para os entes federados e outras instituições

Tratando especificamente do município de Nova Mamoré foi verificado em *locus* que algumas obrigações do governo estadual e federal só acontecem com a contrapartida da municipalidade, quer seja na doação de um terreno público para uma obra destes entes, ou na manutenção em parceria, por exemplo: do ensino médio e do ensino superior, que são respectivamente de responsabilidades do governo estadual e federal.

É importante reconsiderar neste momento que a aliança entre os entes federados, conhecido como “Pacto Federativo”, tem como princípio a subsidiariedade, ou seja, a cooperação, a ajuda entre os membros que compõem a federação.

Em Nova Mamoré, após busca nos arquivos da estrutura administrativa e organizacional da prefeitura deparamos com algumas Leis do município que tratam de doações de áreas de terra públicas, tanto para órgãos públicos: estadual e federal, quanto para outras instituições:

- Lei N° 357-GP/2004 – Doou um lote de 5.000 m² - para a construção de uma Escola Estadual no Distrito Nova Dimensão (Governo Estadual).
- Lei N° 320-GP/2002 – Doou um lote de 1.000 m² - para a construção da loja Maçônica Paz, Justiça e Trabalho (Instituição).
- Lei N° 283-GP/2000 – Doou um lote de 3.000 m² - para a construção da Circunscrição Regional de Trânsito - CIRETRAN em Nova Mamoré (Governo Estadual).
- Lei N° 047-GP/1990 – Doou uma área de terra de 48.400 m² - para a construção de casas populares à Companhia de Habitação Popular-COHAB (Governo Federal).
- Lei N° 372-GP/2004 – Doou uma quadra de 10.000 m² - para a Associação Comunidade Grama Padre Claret (Instituição).
- Lei N° 350-GP/2004 – Doou um lote de 1.500 m² - para Associação Pais e Amigos dos Excepcionais de Nova Mamoré-APAE (Instituição).

- Lei N° 288-GP/2000 – Doou um lote de 660 m² e com uma construção em alvenaria de 7.60 x 15.80 – para a Polícia Militar do Estado de Rondônia (Governo estadual).

- Lei N° 240-GP/1998 – Doou uma quadra de 10.000 m² - para o Serviço Social do Comércio-SESC (Instituição).

- Lei N° 501-GP/2006 – doou um lote de 1.150 m² – para a construção do Ministério Público do Estado de Rondônia-MPE (Governo Estadual).

- Lei N° 694-GP/2009 – Doou um lote de 912 m² - para a construção do prédio do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS (Governo Federal).

- Lei N° 754/PMNM/2010 – Doou um lote 901.80 m² – para Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental-SEDAM (Governo Estadual).

- Lei N° 755/PMNM/2010 – doou um lote de 866 m² - para Companhia de Água e Esgoto de Rondônia-CAERD (Governo Estadual).

Por que a municipalidade faz essas doações de terrenos públicos, já que todas as obras acima citadas são de obrigações exclusiva dos outros entes federados (Estado e União)? Verifica-se que isso ocorre em função da importância e necessidade que os órgãos como: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, Serviço Social do Comércio-SESC, Circunscrições Regionais de Trânsito-CIRETRAN/Nova Mamoré, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental-SEDAM, Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia-CAERD, Escolas Estaduais, entre outros, têm para os municípios e conseqüentemente para o desenvolvimento local. O poder local (municípios) acaba sendo motivado, pressionado e forçado a efetuar estas despesas, pois se não as fizer, a população acabará ficando sem estes serviços. Os gestores municipais já sabem que as pressões virão de dois lados: dos entes federados que se isentam da sua responsabilidade e dos municípios que se veem privados do serviço.

ESTUDO DE CASO 4 - Pedidos de ajuda dos entes federados e instituições privadas

O município de Nova Mamoré assumiu despesas de obrigações dos outros entes da federação, diante da falta de estrutura e zelo com os serviços públicos de seus órgãos e serviços, em diversos setores.

Após pesquisa nas pastas dos ofícios recebidos nos anos (2005 a 2012) na estrutura administrativa e organizacional da prefeitura, foram encontradas algumas solicitações dos Governos Estaduais e Federais como:

- Através do Ofício N° 089/3ªCia/2008 – 6º Batalhão de Polícia Militar - pedido: doação de materiais elétricos para o prédio da PM no Município.
- Através do ofício N° 103/ERA/GM/2008 – Fundação Nacional do Índio-FUNAI regional de Guajará-Mirim – pedido: limpeza da estrada, ruas e reforma de pontes das Comunidades Indígenas da linha 10, 14 e 26 do projeto Sidney Girão.
- Através do ofício N° 150/2008-Operação Arco de Fogo/SR/DPF/RO Polícia Federal – pedido: 200 (duzentos) litros de óleo diesel.
- Através do ofício N° 14/2010/DCGM – Universidade Federal de Rondônia/ Campus de Guajará-Mirim - pedido: disposição de servidores, com ônus para a municipalidade.
- Através do ofício N° 703/2010/GAB/IBAMA/RO – IBAMA Superintendência Estadual em Rondônia - pedido: alimentação para 44 candidatos do PREVFOGO (café da manhã e almoço), um local para a instalação da brigada, com disponibilidade de um computador, impressora, acesso a internet e um telefone.
- Através do ofício N° 155/2011 – Assembléia Legislativa de Rondônia - pedido: disposição de servidores, com ônus para a municipalidade.
- Através do ofício N° 043/08/1ª Zona Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia - Comarca de Guajará-Mirim - pedido: 120 (cento e vinte) litros de óleo diesel.

- Através do ofício N° 054/11/1ª Zona Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia - Comarca de Guajará-Mirim - pedido: um veículo, com ar condicionado e abastecido, juntamente com seu motorista, para transportar servidores e equipamentos da Justiça Eleitoral de Guajará-Mirim.

Todos esses pedidos são de outros entes federados, no entanto, foram prontamente atendidos pela municipalidade, segundo informações da Chefia de Gabinete da Prefeitura de Nova Mamoré (gestão 2005-2012), informou atendê-los, em vista da ampliação de serviços prestados à comunidade locais.

Outro fato relevante foi observado na Lei Complementar Municipal N°. 09/GP/2005, que trata da Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Nova Mamoré. Essa mesma Lei foi alterada pela Lei Complementar Municipal N°. 010/GP/2006, para a inclusão de uma divisão de departamento da Junta de Serviço Militar-JSM no organograma municipal. Essa diretoria criada pelo governo municipal na sua estrutura administrativa tem atribuições exclusivas para atendê-la as obrigações do Exército Brasileiro (Ministério da Defesa) que tem o 4º maior orçamento entre os ministérios do país. Tal modificação na estrutura administrativa municipal tem uma explicação segundo o prefeito (gestão 2005-2012), caso o município não ofertasse tal cargo gratificado a JSM não seria instalada, conseqüentemente os jovens com idade de alistamento, o cidadão que precisa de tira uma reservista, tinham que ir para outro município vizinho.

Por último, no ano de 2012 segundo depoimento da Chefia de Gabinete Municipal (2005-2012) foi instalado a defensoria pública em Nova Mamoré. A Defensoria Pública “é uma instituição autônoma, criada pela Constituição de 1988 com o objetivo de garantir o acesso à justiça para quem não pode pagar pelos serviços de um advogado particular. A Defensoria Pública é uma das carreiras jurídicas previstas na Constituição Federal e, juntamente com a Magistratura, o Ministério Público e as Advocacias Privada e Pública, compõem o Sistema de Justiça. Todas as pessoas têm necessidade de conhecer seus direitos, lutar por eles e de se defender. Ao fazer concurso público e ingressar na carreira, o Defensor Público é o profissional responsável por oferecer assessoria jurídica em processos judiciais, extrajudiciais ou em outras ocasiões necessárias ao cidadão que não pode pagar um advogado particular”. Segundo o Art. 134 da Constituição Federal, “a defensoria pública é a instituição essencial à função jurisdicional do Estado,

incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa. Em todos os graus, dos necessitados". (publicado pela Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP, [s.d.])

Muito bem, a instalação desse serviço público de extrema relevância social, só foi possível em função de o Governo Municipal ter doado uma sala na prefeitura, com ar condicionado, computador, mesa, cadeira e um servidor a disposição do poder judiciário do Estado de Rondônia. Para os munícipes de Nova Mamoré ser contemplado com esse serviço.

A desfiguração crescente do Pacto Federativo nos coloca numa conflito jurídico e econômico permanente, exigindo uma tomada de posição séria dentro das tradições do estado. Temos que buscar, brigar e despertar a atenção dos responsáveis pelos rumos do país e isso é necessário para rediscutirmos o Pacto Federativo. Só assim podemos divulgar a situação crítica do município de Nova Mamoré em Rondônia e dos demais municípios do país.

ESTUDO DE CASO 5 - Educação Superior: O caso da Universidade Aberta do Brasil - UAB

A Universidade Aberta do Brasil - UAB é um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação à distância. O público em geral é atendido, mas os professores que atuam na educação básica têm prioridade de formação, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal.

A UAB propicia a articulação, a interação e a efetivação de iniciativas que estimulam a parceria dos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal) com as universidades públicas e demais organizações interessadas, enquanto viabiliza mecanismos alternativos para o fomento, a implantação e a execução de cursos de graduação e pós-graduação de forma consorciada. Ao plantar a semente da universidade pública de qualidade em locais distantes e isolados, incentiva o desenvolvimento de municípios com baixos IDH e IDEB. Desse modo, funciona como um eficaz instrumento para a universalização do acesso ao

ensino superior e para a requalificação do professor em outras disciplinas, fortalecendo a escola no interior do Brasil, minimizando a concentração de oferta de cursos de graduação nos grandes centros urbanos e evitando o fluxo migratório para as grandes cidades.

O Sistema UAB sustenta-se em cinco eixos fundamentais:

Expansão pública da educação superior, considerando os processos de democratização e acesso; Aperfeiçoamento dos processos de gestão das instituições de ensino superior, possibilitando sua expansão em consonância com as propostas educacionais dos estados e municípios; Avaliação da educação superior a distância tendo por base os processos de flexibilização e regulação implantados pelo MEC; Estímulo à investigação em educação superior a distância no País; Financiamento dos processos de implantação, execução e formação de recursos humanos em educação superior a distância⁴.

O Polo da UAB do município de Nova Mamoré foi criado pela Lei Municipal 670 GP/PMNM/2008, e contemplado pelo Edital da UAB II nº 001/2006 – SEED/MEC/2006/2007. Para a sua implantação a municipalidade teve que arcar com todas as despesas de infraestrutura, como: construção de salas de aulas, biblioteca, sala para secretaria acadêmica, coordenação, tutorias, laboratório de informática. Também, arcou com a aquisição de mobiliários e equipamentos, em atendimento ao Termo de Cooperação.

Os benefícios da UAB no município são de grande relevância, até porque, a quantidade de alunos que concluíram o ensino médio em 2010 no município é de 261 alunos, segundo a Secretaria de Estado da Educação – SEDUC/REN/Nova Mamoré (2010). No ano de 2011 foram ofertadas 150 vagas para três cursos de graduação: Administração Pública, Letras e Pedagogia, ainda foram ofertadas 150 vagas para três cursos de especialização: Administração Pública, Administração Pública Municipal e Gestão da Saúde, através da Fundação Universidade Federal de Rondônia.

Mais uma vez, somos remetidos aos seguintes questionamentos: de quem é a responsabilidade com o ensino superior no Brasil? Sabemos que é do governo federal, o “primo rico” da federação. E, qual é a lógica das despesas acima citadas pelo município com a UAB?

⁴ Disponível em <http://uab.capes.gov.br> – Acesso em: 02 jun. 2011.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer desta pesquisa, é visível a importância do poder local articulado e casado com uma visão participativa e de comunhão cívica para sucesso da nação brasileira. Assim como também o pacto federativo brasileiro deve ser revisto, debatido e revisado continuamente para o aperfeiçoamento do Estado na sua totalidade social e econômica de nação.

Até porque cada indivíduo naturalmente costuma se preocupar mais com seus interesses do que com os interesses coletivos e aqueles mais distantes, por isso, não existe a soma do conhecimento dos indivíduos a um todo inteiro. Assim, para equilibrar o risco da desaprovação, fruto da concentração de poder, com a particularização natural dos homens, e com a separação do conhecimento na sociedade, o Estado federativo ainda é a melhor forma de governo na atualidade.

O regime de cooperação e subsidiariedade que é a essência do federalismo devem ser colocados em prática em todas as suas totalidades, não só nas autonomias políticas e administrativas, mas, também na financeira. Por isso, o governo federal deve assumir somente as políticas de cunho nacional. O poder local sabe melhor dos seus principais problemas e demandas e os resultados são mais visíveis quando o alvo é restrito.

Quando o indivíduo é acionado a participar das coisas públicas na sua comunidade, sabemos que isso é muito mais importante que o ato de votar entre os mais de 141 milhões de eleitores para eleger os prefeitos, governadores e o presidente da república. Quanto maior a participação do indivíduo, naturalmente melhor para os cidadãos e para os consumidores dos serviços públicos.

O que precisamos é inverter a pirâmide de importância entre os governos municipal, estadual e federal. Temos um governo municipal totalmente dependente da boa vontade dos outros entes federados. A grande maioria dos municípios desse País, não tem infraestrutura básica (saneamento básico), assim como não têm outros serviços de boa qualidade, como: educação, saúde e segurança satisfatória.

Para exemplificar somente um item a acima citado como a questão do saneamento básico nos municípios. Vem à pergunta: Qual é a necessidade de a União centralizar os recursos de infraestrutura urbana nos Ministérios das Cidades e

na Fundação Nacional da Saúde-FUNASA? Já que a União ou o Governo Federal não tem: ruas para pavimentar, abastecimento de água potável, rede de esgoto sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, construção de aterros sanitários, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, todos esses serviços públicos essenciais para a saúde e para as questões ambientais são de responsabilidade da municipalidade, que são detentores do domínio público.

Em agosto de 2010 o Congresso Nacional aprovou a lei Nº 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, uma lei importância para a saúde, meio ambiente e estética das cidades desse país. A Lei estabelece dois prazos claros para os municípios: no Art. 55 estabelece até o dia 02 de agosto de 2012 – o prazo para elaboração dos Planos de Gestão Integrada, estadual, distrital e municipal dos resíduos sólidos e no Art. 54, até 02 de agosto de 2014 - disposição final ambientalmente adequada em aterros sanitários, o que significa na prática a implantação da coleta seletiva e a extinção dos lixões ou aterros controlados. Quem vai arcar com os custos ou financiamentos para tal obrigação da lei? O município.

Resta para os gestores municipais, como alternativas, seguir os determinados rituais como: gastar recursos dos cofres públicos municipal com passagem aérea para Brasília, depois com projetos caros, em seguida correr atrás de um parlamentar, pedir uma emenda, que já é uma falha no orçamento do Governo Federal, quando consegue essa emenda o projeto é enviado para determinado ministério.

Outra consequência da crise do atual Pacto Federativo no Brasil são recursos oriundos dos convênios através das emendas parlamentares, com seus altos índices de corrupção, geralmente com imposição ao governo municipal. Como funciona essa relação de transferências de recursos entre a União e o governo Municipal? Os deputados e senadores incluem no orçamento da União propostas para direcionar gastos do Governo Federal. Os parlamentares negociam com o governo federal a liberação do dinheiro, que normalmente beneficia seus redutos eleitorais. Ao direcionar gastos da União por meio de emendas, parlamentares podem favorecer empresas que financiaram suas campanhas, praticar clientelismo, fazer uso eleitoreiro de obras, entre tantas outras delinquências éticas, políticas e legais. Foi por meio das emendas parlamentares que nasceu, cresceu e floresceu a máfia das sanguessugas, um dos maiores escândalos recentes do país. Sendo que,

o papel principal, a responsabilidade institucional do parlamentar não é gastar, mas fiscalizar o governo e aprovar o Orçamento. Isto caracteriza uma dilapidação em dose dupla da função parlamentar.

Tirar, afastar e separar do centro, ou seja, a descentralização do estado federal como alternativa para a democratização é uma tendência do mundo contemporâneo na tentativa de um maior envolvimento da comunidade. Diante disso, o município é o elemento comunitário privilegiado no processo de descentralização, ele é a saída para modernização das administrações públicas e como a solução inicial e favorável no envolvimento do cidadão.

Resta implantar diretriz participativa como um elemento de inclusão da cidadania como consolidação da democracia fiscal, política e administrativa. Nos dias atuais não cabe mais só o sistema de democracia delegada ou representativa. Há a necessidade de uma administração dinâmica, eficiente e flexível, a simples representação já não é o melhor caminho. A solução é nova articulação, não só da democracia representativa, mas, também, da democracia participativa, direta, pois a prática da cidadania plena implica em participar das decisões na esfera pública.

Diante de todos os dados relatados e apresentados nesse estudo podemos entender que o pacto federativo brasileiro está destorcido, inverso e desequilibrado, pois a municipalidade é o ente federado com mais responsabilidades públicas com os cidadãos deste país e paradoxalmente fica com a menor parcela na distribuição dos recursos arrecadados no país. Essas distorções são frutos das manipulações que a União e os Estados fazem na repartição dos tributos com os municípios e consequentemente com o povo brasileiro.

Infelizmente o pacto federativo é pouco debatido, discutido e muito menos questionado pela sociedade em geral, com isso, só fortalece a falta de um quadro legal e institucional adequado para coordenação e cooperação entre os entes federados no país, o resultado são políticas públicas fragmentadas no território e sem direção, consequentemente, causa o desperdício de recursos públicos.

Depois de oito Constituições no Brasil, a Constituição de 1988 trouxe uma novidade, a elevação do município a integrante da Federação Brasileira. Foi assegurado a ele também, autonomia administrativa, política e financeira. Mas o avanço alcançado logo se conspirou contra os municípios com a ideologia da

“relativa incapacidade”, como se fosse um menor, um adolescente, com essa visão, a autonomia deve se tutelada. Diante disso, retirou-se receita, limitou-se a forma de emancipação e rotulou-se de corruptos todos os prefeitos e de ignorantes e incapazes os legisladores locais, aos vereadores. Os outros entes da federação nos três poderes passaram a atormentar a vida dos políticos locais, sem se darem ao trabalho de olhar para o próprio espelho.

Como já afirmou Alexis Tocqueville, a política municipal é a principal escola do civismo e da democracia. Punir os Municípios é incentivar o centralismo, o autoritarismo dos períodos da Colônia, do Império, da República velha, do Estado Novo e do Regime Militar de 1964. Já garantir a autonomia municipal é a consolidação do Estado de Direito no Brasil.

De toda forma, discutir essa temática territorial, mesmo vivendo o dinamismo espacial do Brasil, não foi e não é uma tarefa necessariamente fácil e que permita simplificações, pois muitas são as variáveis a serem consideradas, o que pode levar a análises e resultados divergentes entre si mesmo que não seja produzido muito esforço para que isso ocorra.

Por fim, o grande desafio não está somente na análise do problema, mas na forma contínua de pensar o Pacto Federativo no Brasil. Até porque os brasileiros moram numa avenida ou rua e convivem com vizinho e amigos, em um município. Isto é o mundo real e tangível, o irreal, a ficção está na União e nos Estados. Até quando, os brasileiros, os poderes constituídos vão assistir as mazelas do atual pacto federativo brasileiro. Já que a defesa dos Municípios é a garantia do desenvolvimento político, econômico e social, para o Brasil.

REFERÊNCIAS

Bobbio, Norberto, **Estado, Governo e Sociedade, Para uma Teoria Geral da Política**, São Paulo, Editora Paz e Terra, 2007.

BATISTA, Matias Barbosa. **Os municípios nos governos FHC e Lula: uma abordagem sob o ponto de vista da ação legislativa**. Brasília – DF, 2008.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais N^{os} 1/1992 a 56/2007 e pela Emendas Constitucionais de Revisão N^{os} 1 a 6/1994. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. 2008. 88 p.

BOLETIM CNM. Publicação da Confederação Nacional de Municípios, março, 2011.

BRASIL. Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a **Política Nacional do Meio Ambiente**, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Publicado no DOU de 02.09.81.

BRASIL. Lei 8.666 de 21/06/1993 – **Licitações e contratos na administração pública**. 20. ed. rev. ampl. e atual. - Bauru (SP): EDIPRO, 2003.

BRASIL. A Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, que **instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza** – SNUC.

BRASIL. LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

Brasília: Câmara dos Deputados Federais - **Política municipal de meio ambiente**. – Coordenação de Publicações, 2007. P. 167 – (Série ação parlamentar, n. 346).

BRASIL, PORTARIA Nº 648/GM DE 28 DE MARÇO DE 2006. **Política Nacional de Atenção Básica**, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica para o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS).

BRITO, Celso Roberto de. **Contribuição ao estudo do poder local em Osasco**: um estudo geográfico-político. Tese de Doutorado. USP, 2009.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 4. ed. Del Rey: Belo Horizonte, 1998.

CASTRO, Iná Elias de. **O mito da necessidade**: discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: Bertrand, 1992.

_____; Iná Elias de. **Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo**. Revista TERRITÓRIO, 1(2), 1997.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

Confederação Nacional dos Municípios – CNM. **Boas práticas na gestão municipal – orientações e sugestões**. Brasília: CNM, 2009.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal**. São Paulo: Editora Manole Ltda, 2004.

CORRÊA, Serafim Fernandes. **Pacto federativo**: distorções e conseqüências. Manaus: IESA, 2009.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder Local?** São Paulo: Brasiliense, 1999.

_____.A gestão social em busca de paradigmas. In: RICO, Elizabeth de Melo & RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC. 1999. p. 31-52.

_____.; KILSZTAJN, Samuel (orgs.). **Economia social no Brasil**. São Paulo: SENAC, 2001.

FERRARI, Regina Macedo Nery. **Direito municipal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FLEURY, José Sabino Fortes. **O “pacto federativo” e a realidade atual**. REVISTA DO LEGISLATIVO, jan-mar/99.

FISCHER, Tânia; TEIXEIRA, Ângela. (Org. e Coord.). **Poder local**: governo e cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

Freire, André (org.), **Sociedade civil, democracia participativa e poder político**: o caso do referendo do aborto, 2007, Lisboa: Fundação Friedrich Ebert, 2008.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo**: a experiência de Porto Alegre. 2.ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

GÓES, Guilherme Sandoval. **O pacto federativo brasileiro**: Gênese, Óbices e Núcleo Essencial. Profissional Ciência Política, 2008.

GONSALVES, Elisa Pereira. **Conversas sobre iniciação à pesquisa científica**. 4. ed. Campinas: Alínea, 2007.

GRASSO, Marlene Savóia. **O Sistema federativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 3, p. 59-79, 1993.

JACQUES, Paulino. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1970. 398p.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **O poder local no Brasil**: a alternativa da democracia participativa. Florianópolis – SC, KATÁLYSIS v.7 n.1 jan/jun., 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 25. ed. Petrópolis RJ: Vozes, 2007.

NOVA MAMORÉ, LEI COMPLEMENTAR Nº 910, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2012. “Dispõe sobre o **Plano Diretor Participativo do Município de Nova Mamoré**, Cria o Sistema Municipal de Planejamento Urbano e Gestão Democrática, Institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, Cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências”.

NOVA MAMORÉ, **Revista Conheça Nova Mamoré**, Nº 01, 2010.

Habermas, Jurgen, **Mudança Estrutural da Esfera Pública**, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RANIERI, Nina. Sobre o federalismo e o estado federal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, número 09, págs. 87-98, 1994.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Federalismo fiscal e reforma tributária**. Disponível na Internet em www.mundojuridico.adv.br. Acesso em 15 mai. 2011.

RONDÔNIA, **Estatuto Social da Associação Rondoniense de Municípios** – AROM, 1993.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A globalização e as ciências sociais**. 3 ed. , São Paulo: Cortez, 2005.

Santos, Boaventura de Sousa (org.), **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**, Porto, Afrontamento, 2003.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 4. ed., Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. **O Espaço do Cidadão**: NOBEL, São Paulo, 1987.

Silva, Carreira da, **Democracia Deliberativa: reflexões sobre o percurso recente de uma ideia**, in: Viegas, Santos, Faria, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 7. Ed. rev. e amp., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 756 p.

SARTORI, Giovanni. **Qué Es la Democracia?** Buenos Aires: Taurus Pensamiento, 1993.

SILVA, Márcia. **Estado e poder local: ensaio teórico sobre estudos no Brasil**. REVISTA BIBLIOGRÁFICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES Vol. XIV, nº 841, 30 de septiembre de 2009.

SANTIN Janaína Rigo, **O município no constitucionalismo brasileiro e o tratamento histórico do poder local**. Artigo apresentado no II Congresso Sul-Americano de História, promovido pelo Instituto Panamericano de Geografia e História e pelo Programa de Mestrado em História da Universidade de Passo Fundo. Evento ocorrido em Passo Fundo-RS, nos dias 19 a 21 de outubro de 2005.

SILVA, Filipe Carreira da. **Democracia deliberativa: reflexões sobre o percurso recente de uma ideia**, in: Viegas, Santos, Faria, 2010.

SORRENTINO, Marcos (coord.) **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo: EDUC, 2002.

SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. **A mecânica do federalismo**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 42 n. 165 jan./mar. 2005.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*. Porto Alegre. Ano 8, nº 16. p. 20-45, jul/dez 2006.

TOCQUIVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. 2 ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1977.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2004.

WEBER, Marx. **Economia e sociologia**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: UNB, 2009

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AMORIN FILHO, Oswaldo Bueno; KOHLER, Heinz Charles; BARROSO, Leônidas Conceição (orgs.) **Epistemologia, cidade e meio ambiente**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

ASCOM – Assessoria de Imprensa da ANVISA. **Audiência pública debate proposta sobre propaganda de alimentos**. Disponível em: < <http://www.anvisa.gov.br> >. Acesso em 21 ago 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **Abreviação na descrição bibliográfica** – Procedimento. NBR 10522. Rio de Janeiro: s. ed., 1988.

_____. **Abreviação de títulos de periódicos e publicações seriadas – Procedimento**. NBR 6032. Rio de Janeiro: s. ed., 1999.

_____. **Apresentação de citações em documentos – Procedimento**. NBR 10520. Rio de Janeiro: s. ed., 1999.

_____. **Referências bibliográficas**. NBR 6023. Rio de Janeiro: s. ed., 2002.

AVRITZER, Leonardo. **A Dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

BARTH, Jutta; BROSE, Markus. **Participação e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Sulina, 2002.

BUARQUE, Cristovam. **A desordem do progresso: o fim da era dos economistas e a construção do futuro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

CAPEL, Horacio Sáez. **Filosofía y ciencia en la geografía contemporânea: una introducción a la geografía**. 3 ed. Barcelona: Barcanova, S.A., 1988.

CARDOSO JR., José Celso. **Estado, instituições e democracia: república**. / Brasília: IPEA, 2010.

CLAVAL, Paul. **A geografia cultural**. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

GIANSANTI, Roberto. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Atual. 1998.

GONÇALVES, Teresinha Maria; SANTOS, Robson dos (coords.). **Cidade e meio ambiente: estudos interdisciplinares**. Criciúma/SC: UNESC, 2010.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. 15 ed. Porto Alegre: L & PM Editores, 1998.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de sociologia**: guia prático da linguagem sociológica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1997.

LÜDKE, Menga. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MACIEL FILHO, Adalberto do Rego; PEDROSA, Ivo Vasconcelos; ASSUNÇÃO, Luiz Márcio de Oliveira. **Gestão do desenvolvimento local sustentável**. Recife: Editora da UFPE, 2006.

MINC, Carlos. **Ecologia e cidadania**. São Paulo: Moderna. 1997.

MOÁS, Luciane da Costa. **Cidadania e poder local**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável**: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. 3. ed. Florianópolis: UFSC, 2008.

OLIVEIRA, José Lopes. **Rondônia**: geopolítica e estrutura fundiária. Porto Velho: Grafriel, 2010.

PHILIPPI JR, Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet (editores). **Curso de gestão ambiental**. Barueri, SP: Manole. 2004.

PIRES, Maria Coeli Simões. **A ressemantização da autonomia municipal em face dos desafios contemporâneos**. *Revista de Informação, Legislativa Brasília a. 38 n. 149 jan./mar. 2001*.

QUAINI, Massimo. **A construção da geografia humana**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RIDENTI, Marcelo. **Política pra quê?** – São Paulo: atual, 1992.

ROCKWELL, Lew. **O que é o estado?** Em 13.04.2009. Disponível em: < <http://www.mises.org.br/> >. Acessado em 10 ago. 2009.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SAINT-CLAIR, Cordeiro da Trindade Jr; CARVALHO, Guilherme; MOURA, Aldebaran; NETO, João (orgs.) **Pequenas e Médias Cidades na Amazônia** – Belém: Observatório Comova, 2009.

SANTOS, Alberto Pereira dos Santos. **Gestão ambiental: novo paradigma de administração.** Disponível em: [www.ambientebrasil.com.br](http://www.ambientebrasil.com.br/http://noticias.ambientebrasil.com.br/noticia/?id=4449)
<http://noticias.ambientebrasil.com.br/noticia/?id=4449>. Acesso em 14 ago. 2009.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local:** dilemas da reforma municipal no Brasil. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **Por uma economia política da cidade.** SP: Hucitec /Educ, 1994.

_____. **Técnica, espaço, tempo.** São Paulo: Editora Hucitec, 1994

_____. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

SETTI, A. A. A. **Necessidade do uso sustentável dos recursos hídricos.** Brasília: IBAMA. 1994. *Apud* NUNES, Dorisvalder Dias & CAVALHEIRO, Felisberto. **Reflexões sobre gestão ambiental.** *Presença.* Porto Velho, v. 5, n. 11, p.05/13-05, mar.1998.

VIANA, Virgílio. **As florestas e o desenvolvimento sustentável na Amazônia.** 2. ed. Manaus: Valer, 2007.

WEISZFLOG, Walter. **Michaelis Moderno Dicionário da Língua Portuguesa.** São Paulo: Melhoramentos, 1.998.